

Lukas + Monika Waldmann

Brand 6

5637 Beinwil

EINSCHREIBEN

An die

Schweizerische Bundeskanzlei

Bundeshaus West

3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

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

1. Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse.¹

¹ siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Corona-positiv, aber alle kerngesund! Was für eine Farce!

2. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2mOU&feature=youtu.be> [ab Min. 2]).
3. Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.
4. Viertens gibt es inzwischen mit Hydroxylchloriquin ein erprobtes, nebenwirkungsfreies Heilmittel für solche Erkältungskrankheiten, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen schnell unter Kontrolle zu bringen sind.

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

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

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

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**² Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

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

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

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

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

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Ar*

² <https://www.tichyseinblick.de/daily-es-sentials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

tikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

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

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemienengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“³. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter daharraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

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

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

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen ein

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

zuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

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

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

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

3.) Zu Schlussfolgerung 3

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

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

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

- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

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

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

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Not

wendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

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

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

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

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

- Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

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

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

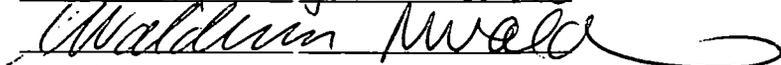
Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

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

Ort: Datum:

Beinwil, 10. Juli 2020

Unterschrift(en):



[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

WALDMANN LUKAS, WALDMANN MONIKA

Patrick Dreyer
Grundrebenstrasse 121
8932 Mettmenstetten
Email: Patrick@Dreyer.name

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task

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

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

Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»³ angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

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

2. Keine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes⁴ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁵ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzesammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁶: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19

³ <https://jcbblemai.github.io>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippe-
welle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁷

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

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

3. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁸ ist:

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade
noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁹ Das entspricht einem
Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Pe-
riode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik¹⁰). Seit dem
1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller

7 [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/
medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html)

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

9 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/
covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-
Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

10 [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-
hospitalisierungen.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html)

Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹¹). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹²

Zudem, gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz, kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Seit spätestens Mitte April 2020 steht eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemien-gesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit

Gestützt auf Art. 170 BV¹³ muss die Bundesversammlung dafür sorgen, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Trotzdem

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

12 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

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

haben die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, obschon dies die Bundesverfassung fordert. Das der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt, erschwert eine Überprüfung der Verhältnismässigkeit umso mehr, da dies die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt. Dies ist nicht im gesundheitlichen Interesse unserer Gesellschaft. Gemäss Bundesverfassung ist die Bundesversammlung somit verpflichtet, vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

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

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

Dem Bundesrat auch in der Impffrage zentrale Rechte einzuräumen widerspricht der Gewaltentrennung und auch unserem Schweizerischen Föderalismus.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht vollständig geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten

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

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

möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

Zudem setzt eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV voraus, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt*.

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

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist.

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet

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

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Im Verlauf der Pandemie wurden die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert. Erst war es eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung. Anschliessend mit Flatten-the-Curve ging es darum die Intensivstationen nicht zu überlasten. Dann um den Reproduktionsfaktor und jetzt um «Fallzahlen». Sobald das Narrativ durch Bund, Kantone und Medien die aktuelle Drohkulisse nicht weiter stützt wirt es verändert. Die

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Sogar zweimal erklärte der Vorsteher des Departements des Innern in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Dies, zusammen mit dem Umstand, dass Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga 30 Millionen an die Impfallianz Gavi spendet, welche von Bill Gates mitfinanziert wird, der Impfungen öffentlich mitunter als Mittel zur Bevölkerungsreduktion anpreist (siehe TED-Talk «Innovating to Zero» ab Minute 4 und 28 Sekunden), ist im höchsten Masse Besorgnis erregend.

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

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

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns erwarte ich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selbst oder Lobbyisten.

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

Ich bin entschlossen diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte auf dem Rechtsweg zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich nicht mehr wagt zu äussern. Dazu tragen die Medien aktiv bei, wie zuletzt der Blick

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

am 7. Juli 2020 mit seinem öffentlichen Aufruf, Personen, die keine Masken tragen, mit Foto und Video bei der Blick-Redaktion zu denunzieren.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum erwarte ich, dass die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos gestrichen werden.

Mettmenstetten, 9 Juli 2020



Patrick Dreyer

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

(Adresse) Basel, 8.7.2020
Theresia Gaugler
Laufenstr. 67
4053 Basel

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblermai.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

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

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

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

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

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

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Basel , 8.7. 2020

(Name und Unterschrift)

Theresia Gaugler

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

Spiraldynamik Med Center AG | Restelbergstr. 27 | CH 8044 Zürich

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei Schweizerische
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Unsere
Standorte
Zürich
Luzern
Basel
Bern
St. Gallen

Zürich, 9. Juli 2020

Betreff: **Stellungnahme**

im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz 3003 Bern

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

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

(1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;

(2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.

(3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels



Notwendigkeit vollständig abzulehnen;

- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

1 Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1 Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV.

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

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

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

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist



das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

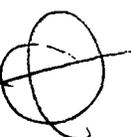
Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um 2 keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

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

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

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

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden,



wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

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

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

Zu Schlussfolgerung 2: Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

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

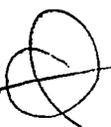
Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche 3 Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

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

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

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

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum

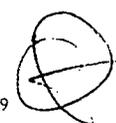


Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363. 1 4 Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

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

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit



belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

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

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

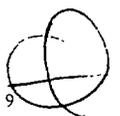
3.) Zu Schlussfolgerung

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

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

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

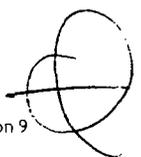
- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln: Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht: 5 Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur. Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten. Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs. Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten



aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel: Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre. Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte: Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.
- Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen
Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu



streichen.

• Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien: Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte. Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war. Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen. Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

• Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände: Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus. Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

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

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

Eingereicht vom medizinisch-therapeutischen Unternehmen:
Spiraldynamik Med Center Schweiz, Südstrasse 113, 8008 Zürich
mit Standorten Bern, Basel, Luzern, St. Gallen und Zürich

Ort: Zürich 8008

Datum: 9. Juli 2020

Zürich
9.7.2020


Unterschrift:

Dr. med. Christian Larsen

Mitglieder der Gruppenleitung

Verantwortlicher für Qualitätssicherung

Facharzt Allgemeine Medizin FMH | Spiraldynamik Med Center Zürich

+41 43 210 34 43 | cl@spiraldynamik.com

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die

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

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

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

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

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

Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

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

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

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

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

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

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

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

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

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

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein,

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

¹² <https://jcblemai.github.io>

mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von

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

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

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

Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

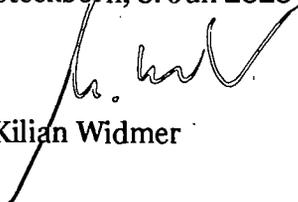
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung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

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>
20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90b6-c54d4e7672bf>

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Steckbofn, 8. Juli 2020



Kilian Widmer

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

Judith Baumeister, Obermorgen 1, 8637 Laupen

(Adresse)

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblemaj.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

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

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

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

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

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

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

8637 Laupen, 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Baumeister Judith

J. Baumeister

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

Beat Marugg
Lärchwaldweg 1
7430 Thusis

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

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

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

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

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

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

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

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

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

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

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

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblermai.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine

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

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

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

freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

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

parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

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

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thusis, den 8.Juli 2020

Beat Marugg



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

Iris Rossi
Oberdorfstrasse 15
3855 Brienz

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblermai.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

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

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

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

Fazit

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

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Brienz, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

I. Rossi

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

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

Marie-Christine Gassmann
Waldweg 3
3097 Liebefeld

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt

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

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

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

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

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

die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

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

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

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

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

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblemai.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

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

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

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

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

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

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

Fazit

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

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

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

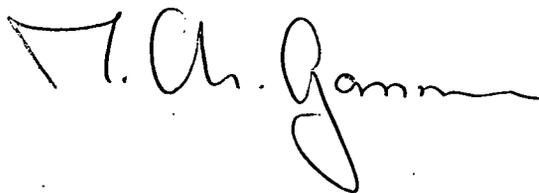
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Liebefeld, 9.7.2020



Marie-Christine Gassmann

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

Hansueli Beer
Helvetiastrasse 16
3800 Unterseen

Unterseen, 08.07.2020

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

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

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemien-gesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kom-

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

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

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

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

petenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

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

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

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

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben

¹² <https://jcbblemai.github.io>

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

aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit, fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

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

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

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit

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

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

von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

Fazit

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

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

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

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

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

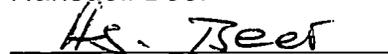
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Freundliche Grüsse

Hansueli Beer



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

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von

Elisabeth Walch
Birchlistrasse 40 b
8173 Neerach

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

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

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

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

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt

sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

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

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

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

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

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

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

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

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

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

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel

7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.) Zu Schlussfolgerung 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eingereicht von: Elisabeth Walch

Ort: Neerach
Datum: 8. Juli 2020

Unterschrift:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial 'E' followed by the name 'Walch' in a cursive script.

Elisabeth Walch

(Adresse)

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcb1email.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

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

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

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

Fazit

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

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

C. Wild Canan Wild

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

Markus Mahler
Wartstrasse 7
9244 Niederuzwil

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Niederuzwil, 8. Juli 2020

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

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

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der

Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

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

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

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

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

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

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

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

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

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

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf **Artikel 7 EpG** getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

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

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

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

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

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.

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

- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

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

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

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

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

3.) Zu Schlussfolgerung 3

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

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

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

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.
Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:
Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den

Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

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

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

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



Markus Mahler

Werner Boxler
Ch. Des Sauges 8
1018 Lausanne

EINSCHREIBEN

Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme zu Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

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

Viele Menschen sind tief besorgt über das, was politische Entscheidungsträger mit der Verbreitung von Angst und Schrecken anrichten. Einschränkungen der individuellen Entscheidungshoheit über Gesundheit und Krankheit, der sozialen Begegnungen, der freien Meinungsäusserung, des Aufenthaltes im öffentlichen Raum und des kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens, sie sind zur neuen Normalität geworden.

Und was kommt noch ?

Der Bundesrat hat die ausserordentliche Lage aufgehoben, weil die getroffenen Massnahmen ungleich mehr Schäden anrichteten als das Virus, welches damit bekämpft werden sollte. Der Bundesrat beantragt die Umwandlung des Notrechtes in „dringliches“ Bundesrecht unter Verkürzung der Vernehmlassungsfrist von 3 Monaten auf 3 Wochen (bis 10. Juli 2020).

Was erreicht er damit?

Der Bundesrat umgeht damit demokratische Kontrollen per Verordnung und kann weiterhin unser Leben bis in höchstpersönliche Angelegenheiten willkürlich bestimmen. Damit wird er zukünftig die Zulassungsprüfungen für Medikamente und Impfstoffe durch die Swissmedic umgehen und einen Impfzwang erlassen können.

Die Umwandlung des Notrechtes in „dringliches“ Bundesrecht ist unnötig und verlängert das Zwangsregime mindestens weitere zwei Jahre. Ein Referendum dagegen hätte keine aufschiebende Wirkung, weil „dringlich“. Nach dem 2. Weltkrieg brauchte es sieben Volksinitiativen und sieben Jahre, bis das Notrecht aufgehoben wurde.

Stattdessen soll eine Kommission eingesetzt werden, welche die Verhältnis- und Zweckmässigkeit der Verordnungen untersucht.

Weiter sollte sich eine Ethikkommission und das Volk damit befassen, welche gesellschaftlichen Werte wie gewichtet werden und Handlungsleitsätze daraus ableiten. Lebenserhalt um jeden Preis versus Lebensqualität? Was sind die für uns und die Erde relevanten Themen der Gegenwart und Zukunft?

Darüber soll eine breite gesellschaftliche Diskussion stattfinden!

Sonst wird zukünftig bei jeder Grippewelle eine ausserordentliche Lage erlassen und per Verordnung über unser individuelles und gesellschaftliches Leben bestimmt.

Daher trete ich mit aller Entschiedenheit für eine Rückweisung des bundesrätlichen Antrages und dessen Dringlichkeit ein.

Lausanne, den 8. Juli 2020



Ursula Schlapbach
René Oefeli
Reidholzstrasse 35
8805 Richterswil

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

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

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

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

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

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.) Zu Schlussfolgerung 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eingereicht von: Ursula Schlapbach und René Oefeli, Reidholzstrasse 35, 8805 Richterswil

Ort: Richterswil

Datum: 9. Juli 2020

Unterschrift(en): Ursula Schlapbach



René Oefeli



Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

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

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

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

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

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

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

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://jcblemai.github.io>

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

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

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

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

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

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

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

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

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

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

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

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

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

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

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

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

Fazit

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

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Gystenstein, 09. Juli 2020

Max Himmelreich



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

Wir sind zwei sehr besorgte
Schweizer Bürger

Werner Landis
Margot Landis
Schmidberg 429
9631 Willisbach

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

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

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

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

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://>

www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

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

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

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

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

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

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

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

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

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

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

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

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

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

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

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig

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

höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

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

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

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

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

3.) Zu Schlussfolgerung 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eingereicht von: Werner und Margot Landis

Schmidberg 429

Ort: 9631 Ulisbach

Datum: 9.7.2020

Unterschriften:  

(Adresse)

Ernst Zwicky
Seest. 146
8707 Uetikon am See

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

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit

zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

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

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

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

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

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

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

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

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

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

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

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

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

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

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

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

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

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

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

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

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines

Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

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

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

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

Fazit

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

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

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

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

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

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

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

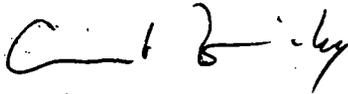
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt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

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

(Ort, Datum)

Uetikon am See, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)



Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 8

Absender
Verein Bauernverband
Thomas Grieder
Loorenstrasse 2
8330 Pfäffikon ZH

EINSCHREIBEN
An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

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

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

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

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

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

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

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

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

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

1. Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse.¹

¹ siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Corona-positiv, aber alle kerngesund! Was für eine Farce!

2. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]).
3. Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.
4. Viertens gibt es inzwischen mit Hydroxylchloroquin ein erprobtes, nebenwirkungsfreies Heilmittel für solche Erkältungskrankheiten, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen schnell unter Kontrolle zu bringen sind.

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

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

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

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**² Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

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

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Ar*

² <https://www.tichyseinblick.de/daily-es-entials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

tikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“ (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemienengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“³. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinflachte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemienengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen ein

³ Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

zuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Not

wendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäußert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

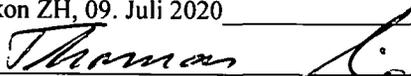
Eingereicht von der Vereinigung:

Verein Bauernverband _____

Ort: Datum:

Pfäffikon ZH, 09. Juli 2020 _____

Unterschrift(en):

 _____

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

Thomas Grieder, Sekretär _____

Absender

Thomas Grieder

Loorenstrasse 2

8330 Pfäffikon ZH

EINSCHREIBEN

An die

Schweizerische Bundeskanzlei

Bundeshaus West

3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19- Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

(1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;

(2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.

(3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

1. Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse.¹

2. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]).

3. Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

4. Viertens gibt es inzwischen mit Hydroxylchloriquin ein erprobtes, nebenwirkungsfreies Heilmittel für solche Erkältungskrankheiten, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen schnell unter Kontrolle zu bringen sind.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besonde-

¹siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Corona-positiv, aber alle kerngesund!
Was für eine Farce!

re Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**² Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde.

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“ (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“³. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinnahmte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst

²<https://www.tichyseinblick.de/daili-es-sentials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

³Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

⑩ Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.

⑩ Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.

⑩ Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.

⑩ Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.

⑩ In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

⑩ Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst wer-

den.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

⑩ Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln: Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

⑩ Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht: Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

⑩ Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

⑩ Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

⑩ Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein

verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

⑩ Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

⑩ Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von der Vereinigung: _____

Ort: Datum:

Pfäffikon 09. Juli 2020

Unterschrift(en):

Thomas G. G. G.

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

Thomas G. G. G.

Herr
Stephan Leitner
Neumühlestrasse 21
8406 Winterthur

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19- Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;**
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.**
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.**

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

1. Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse.¹
2. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/>

¹ siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Corona-positiv, aber alle kerngesund! Was für eine Farce!

[watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be) [ab Min. 2]).

3. Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.
4. Viertens gibt es inzwischen mit Hydroxylchloriquin ein erprobtes, nebenwirkungsfreies Heilmittel für solche Erkältungskrankheiten, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen schnell unter Kontrolle zu bringen sind.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**² Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde.

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Er-

² <https://www.tichvseinblick.de/daily-es-sentials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

läuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“³. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz ge-

³ Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

nau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln: Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht: Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Be-

richterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von der Vereinigung: Stephan Leitner

Ort: Datum: Winterthur 09. Juli 2020

Unterschrift(en): Stephan Leitner

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] Stephan Leitner

Alexander Siegenthaler
Kilian-Weber-Strasse 18
78476 Allensbach
Tel. 079 731 37 91

Zürich, 8.7.2020

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «**Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren**» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «**Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie**» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Das Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 ist nicht nötig

Glücklicherweise hat sich im Verlauf der Covid-19 Epidemie bestätigt, dass dieses Virus deutlich weniger gefährlich ist als zu Beginn befürchtet. Gemäss Todesursachenstatistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>) werden rund 1700 Todesopfer Covid-19 zugeordnet, während in der Grippewelle 2015 rund 2500 Todesopfer zu beklagen waren.

Dass der Bundesrat gleich wie viele andere Regierungen sehr auf Sicherheit bedacht mit den drastischen Massnahmen eines Lockdowns reagierte, ist nachvollziehbar. Der damalige Wissensstand war schwierig zu überblicken.

Inzwischen weiss man sehr viel mehr, und es ist unbestritten, dass Covid-19 keine Worst Case-Pandemie ist.

Die jährlichen Grippewellen mit diversen Erregern werden die Welt auch weiterhin betreffen und sind unvermeidlich. Die Sommergrippe führt in jedem Jahr im Sommer zu einem leichten Anstieg der Krankheits- und Todeszahlen - also eine natürliche "2. Welle".

Darauf mit Notrecht zu reagieren ist übertrieben und meines Wissens auch nicht rechters, da es dazu bis anhin keine klar definierten Rahmenbedingungen gibt.

Darum ist es schon längst Zeit für die vollständige Aufhebung des Notrechtes und die Rückkehr zum Status Quo vor Beginn des Notrechtes. Es gibt keinen wissenschaftlich nachweisbaren Anlass das Notrecht nun in einem Gesetz festzuschreiben und dadurch zu verlängern.

Sollte sich zeigen, dass sich die Bedrohungslage nachweisbar erheblich verschlechtert, kann der Bundesrat wie bis anhin mit neuen Erlassen darauf reagieren (siehe Seite 6 Kapitel 1.2 des erläuternden Berichtes zum Covid-19 Gesetz).

2. Einer allfälligen Verlängerung des Notrechtes ist nur zuzustimmen, wenn dessen Wirksamkeit nachgewiesen werden kann

Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Fol-

genreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

3. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheidung einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

4. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden».

Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.

5. Eine umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primär-massnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die

sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Sollte der vorliegende Gesetzesentwurf nicht zurückgewiesen werden, sind folgende Punkte konkret zu streichen:

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätze ich aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen:

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Beanstandung zum erläuternden Bericht zum Covid-19 Gesetz

Im Punkt 3.4 wird behauptet, dass durch die Massnahmen des Lockdowns, welche durch dieses Gesetz legitimiert und fortgeführt werden, keine "offensichtlichen Auswirkungen auf die Bereiche Gesellschaft, Umwelt und andere Bereiche zu erwarten seien. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft."

Das ist definitiv nicht zutreffend. Dazu möchte ich folgende Tatsachen aufführen:

Umwelt: Ein massiv vermindertes Verkehrsaufkommen auf Strassen und in der Luft haben diverse Messwerte der Luftqualität verbessert sowie zu einer massgeblichen Lärmreduktion geführt.

Gesellschaft:

- Seit Beginn des Lockdowns hat das Gefühl von Bedrohung und Verunsicherung massiv zugenommen.
- Angst und Panik-Gefühle sind deutlich angestiegen und zeigen sich in bereits erfassbaren erhöhten Angst- und Panik-Störungen, welche psychologisch / psychiatrisch behandelt werden müssen
- Die Suizidrate ist erhöht.
- Die wirtschaftlichen Folgen durch Bankrotte werden zwar finanziell abgefedert; das damit verbundene Leid ist nicht unerheblich und wirkt sich auf die Betroffenen und deren Angehörige aus.
- Homeschooling ist insbesondere für jüngere Kinder pädagogisch inadäquat, hat zur Verschärfung der Chancenungleichheit geführt und die Eltern zusätzlich zum Home Office belastet.
- Die Kommunikation wird zunehmend digitalisiert, um Kontakte zu vermeiden. Das birgt neben den Chancen auch eine Gefahr der weiteren Vereinsamung. Fast alle Menschen sind auf Direktkontakte angewiesen und leiden unter Stress, wenn diese zu stark fehlen.
- Die Kommunikationskultur grosser Medienhäuser wie auch von SRF war partiell unangemessen: Menschen mit anderen Sichtweisen und insbesondere bestausgebildete Wissenschaftler mit vom Staat abweichenden Sichtweisen als Verschwörungstheoretiker zu bezeichnen, ist weder zutreffend noch demokratisch und kein lösungsorientiertes Verhalten. Die offizielle Politik hat sich nie dazu geäussert und passiv zu einem Klima einer polarisierten Meinungslandschaft beigetragen. Diese und kommende Krisen werden so noch weniger bewältigbar, weil die Gesellschaft weiter parzelliert wird.

Meine Aufzählung ist nicht abschliessend und erwähnt einige wichtige Punkte, welche meines Erachtens erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft haben, die in einer Demokratie untersucht, beziffert und denen wo nötig mit Gegenmassnahmen begegnet werden müssen.

Freundliche Grüsse


Alexander Siegenthaler

Absender
Anita Bräu-Voser
Hausmatte 3 b
5647 Oberrüti

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19- Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine

Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

1. Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse.¹
2. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]).
3. Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

¹siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Corona-positiv, aber alle kerngesund! Was für eine Farce!

4. Viertens gibt es inzwischen mit Hydroxylchloriquin ein erprobtes, nebenwirkungsfreies Heilmittel für solche Erkältungskrankheiten, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen schnell unter Kontrolle zu bringen sind.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**² Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, welche nicht wiedergutmachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde.

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“³. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe

²<https://www.tichyseinblick.de/daily-es-sentials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

³Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln: Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht: Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die

Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art.

11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von einer besorgten Bürgerin Anita Bräu-Voser

Ort: Datum: Oberrüti, 9.7.2020

Unterschrift:

Anita Bräu-Voser

Beat und Mirjam Walter
Oberer Flurweg 4
3072 Ostermundigen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

10.07.2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen nachstehend unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit.

1. Es besteht keine Notwendigkeit für ein „Covid 19 Gesetz“

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.

Schon Mitte März konnte die renommierte medizinische Publikation "The New England Journal of Medicine" festhalten:

"This suggests that the overall clinical consequences of Covid-19 may ultimately be more akin to those of a severe seasonal influenza (which has a case fatality rate of approximately 0.1%) or a pandemic influenza (similar to those in 1957 and 1968) rather than a disease similar to SARS or MERS, which have had case fatality rates of 9 to 10% and 36% respectively."

<https://lnkd.in/dDq8QgA>

Auch Professor Detlef Krüger, der direkte Vorgänger des bekannten deutschen Virologen Christian Drosten an der Charité-Klinik Berlin, erklärt in einem Interview (25.04.2020)

http://tiny.cc/detlef_krueger, dass Covid19 „in vieler Hinsicht mit der Grippe vergleichbar“ und „nicht gefährlicher als bestimmte Varianten des Grippevirus“ sei. Zugleich warnt er vor „massiven Kollateralschäden“ durch die getroffenen Maßnahmen.

Die klinischen Konsequenzen sind also Vergleichbar mit Infektionswellen die wir bei uns schon in früheren Jahren hatten und geben somit keinen Anlass, die zum Teil übereilt getroffenen Notstandsmassnahmen nun zu legitimieren und in ein Gesetz zu überführen.

Konsequenterweise würde sonst auch bei jeder starken Grippewelle ein gleiches Szenario mit Lockdown und Bewegungseinschränkung durchgeführt werden müssen. Dies hielt man auch bisher nicht für zielführend und wäre, wie es Professor Krüger in seinem Interview (siehe oben) weiter ausführt auch Epidemiologisch die falsche Antwort.

Auch die Ausbreitungsgeschwindigkeit des neuen Corona Virus kann keine Verlängerung der Notstandsmassnahmen durch das vorgesehene Gesetz begründen. Die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus war schon vor dem Lockdown Ende März rückläufig.

Die Studie des Virologen Hendrik Streeck über die Stadt Heinsberg zeigt u.a. auf, dass die Ansteckungsgefahr in einem Haushalt (Deutschland bezogen) bei einem 2er Haushalt 43%, bei 3er 36% und bei 4er 18% liegt. Die Durchseuchung des Gebiets war bei 15%.

http://tiny.cc/streeck_studie

Tägliche Infektionen sind seit langem tief im 0-1% Bereich der durchgeführten Tests und es gibt daraus kaum mehr notwendige Hospitalisierungen. Der verwendete PCR Test ist auch ungenau und spricht auch auf andere als den COVID-19 verursachende Viren an. Mit der Tatsache, dass bei Grippewellen auch immer Coronaviren dabei sind und waren, wird mit dem Aufrechterhalten und sogar Erhöhung der Testmenge auch ein Selbstläufer entwickelt, der selbst dann nicht endet, wenn es längst keine COVID-19 erzeugende Corona Viren mehr gibt. Der Test ist zudem nicht validiert. Er gibt ein lineares Resultat zurück, den Labors weltweit zum Teil unterschiedlich beurteilen.

http://tiny.cc/PCR_Test

2. Die Hochrechnungen betreffend eine Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch

Der Bundesrat stützt sein Begehren für ein «Covid 19 Gesetz» u.a. auf eine Studie des EPFL von Ende April, die von einer zweiten Welle mit einem Szenario 5000 bis Worst Case 20'000 Toten warnt. Die Studie weist Fehler auf, wie zum Beispiel, dass die Mortalität über alle Altersgruppen etwa gleich sei. Weiter erinnert diese auch an frühere Prognosen ähnlicher Institute, die primär mathematische Hochrechnungen aufstellen. Es sei hier das Robert Koch Institut erwähnt, das im Februar 2020 in seinen Modellen implizit von mindestens 200'000 COVID 19 Toten in Deutschland ausging. Die daraus resultierende Wirkung auf die Politik in Deutschland lässt sich im Ende März angeordnete sog. 'Lockdown', sehen. Dies obwohl die Infektionsrate damals schon rückläufig war. Aufgrund der offenkundigen, gigantischen Fehler die solche Modelle beinhalten können, ein Gesetz in Kraft treten zu lassen, darf nicht wiederholt werden.

Solche Massnahmen und Gesetze führen auch zu Verunsicherung bis zu Panik in der Bevölkerung. Dies muss nun enden und nicht über ein Gesetz weitergeführt werden. Sollte sich die Situation unerwartet massiv verändern, steht dem Bundesrat immer noch die Möglichkeit erneut auf das Instrument der Notmassnahmen zurückzugreifen offen.

3. Der Aktivismus der aufgrund Verunsicherung erfolgt ist, soll nicht weitergeführt werden

So wurde anstelle Notmassnahmen zu beenden kürzlich eine Maskenpflicht im ÖV eingeführt. Der Bundesrat reagierte so auf Begehren der ÖV Betreiber, ungeachtet dessen, dass die Sinnhaftigkeit einer Maskenpflicht nicht gegeben ist. Wie das BAG im Frühling richtig kommunizierte, schützen Masken nicht den Träger, da die Luft neben der Maske eingeatmet wird. Viren können zudem gängige Masken auch sonst durchdringen, da diese viel kleiner sind. Also stellte das BAG damals richtigerweise fest, dass Masken nur Personen zu empfehlen sind, die krank sind, da diese beim Husten so weniger andere gefährden. Mit normalen Hygieneverhalten, wie es anfangs Jahr vom BAG empfohlen wurde, wird dies aber genauso erreicht, ohne Maskenpflicht. Es handelt sich also um reinen Aktivismus, wie es Professor Detlef Krüger, der direkte Vorgänger des bekannten deutschen Virologen Christian Drosten an der Charité-Klinik Berlin in seinem Interview bezeichnet und ist nicht zielführend. http://tiny.cc/detlef_krueger

Die Bevölkerung wird nun aber zusätzlich verunsichert und die Wirkung ist am Schluss kontraproduktiv. Beispiele die ich gestern erlebt habe:

Ich spaziere durch Ostermündigen und in einem Park sehe ich eine geschätzt 85-jährige Frau, offensichtlich erschöpft auf einer Parkbank mit Maske sitzen. Anstelle, dass sie diese im Freien abgezogen hätte, denn im Park würde sie niemanden gefährden und geschützt ist sie aus erwähnten Gründen selbst sowieso nicht, behält sie diese an und leidet. Sie kann weniger gut atmen und durch die sich bildende Feuchtigkeit in der Maske könnte dies für sie auch gesundheitlich problematisch werden. Sie tut es aus Angst, angesteckt zu werden und meint dadurch geschützter zu sein.

Eine Kollegin war gestern auf dem Jungfrau Joch. Auf der Bergbahn musste Sie die Nase von der Maske freimachen, da sie Atemnot bekam und sie befürchtete Herzprobleme. Als Apothekerin konnte sie für sich diagnostizieren, dass sie in dieser Höhe und mit der Maske zu wenig Sauerstoff erhielt. Nachdem sei ihre Nase von der Maske befreite, konnte sie wieder normal atmen und es ging ihr wieder gut.

Bei der Rückfahrt vom Berg war ein Junge, vielleicht 14 Jahre alt, mit den Eltern im gleichen Zugsabteil. Dieser, wie vorgeschrieben, voll maskiert und schien ebenfalls stark zu leiden und war nur noch gebeugt und kraftlos im Sitz. Allmählich zogen die Eltern dem Jungen, dem es offenbar jetzt schlecht ging, die Maske ab, damit er wieder genügend Sauerstoff erhält. Der Junge erholte sich danach sichtlich wieder während der Weiterfahrt. Bergbahnen sind nicht ausgenommen von der Maskenpflicht und das Beispiel zeigen, dass die Nebenwirkungen in Gebirgshöhen massiv sein können und der Nutzen wie eingangs erwähnt, nicht vorhanden. Dies war im Frühjahr nicht nur die Auffassung des BAG sondern findet auch breite Bestätigung in der Fachwelt.

Eine Weiterführung dieser oder Einführung sogar neuer Massnahmen durch die Überführung der Notstandsmassnahmen in ein Gesetz ist nicht nötig. Es fehlt auch der Beweis, dass diese Massnahmen notwendig und zielführend sind, den der Bundesrat für die Inkraftsetzung solcher Massnahmen zuerst erbringen müsste.

4. Unklare Regelung der Impfpflicht

Einige Elemente im vorgesehenen Gesetz sind auch rechtlich umstritten.

Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

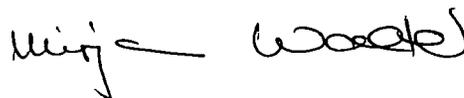
Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist!

Ostermundigen 10.07.2020

Beat Walter

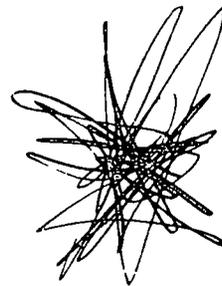


Mirjam Walter



Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern



Ennenda, 10. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz», Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.³

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020⁴ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies

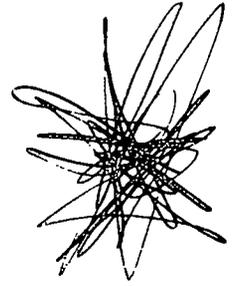
¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

⁴ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.



Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünsche ich mir klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnis-mässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden. Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.⁵ Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz ist deshalb unnötig.

Unklare Regelung der Impfpflicht

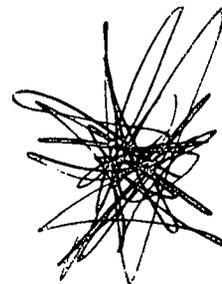
Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes⁶ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

⁵ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes⁷ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.



Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»⁸, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2⁹ angezeigt.

Martin Stütze

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Gisela Hager
Goetheanumstr. 13
4143 Dornach

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmaßnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabackkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig.

Die Vorlage ist abzulehnen.

Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfblogatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19-Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie.

Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von der Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu re-etablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,



9.7.2020

- Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz
- Sehr geehrte Präsidentin Frau Moret
Sehr geehrter Präsident der Stände-rats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr
- Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss.
(1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlichkeitserklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht

soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor Covid-19 geht.

(2) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, da dieses verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien verletzt.

- Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

(I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen.

(II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;

(III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme des Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne:

Mit freundlichen Grüssen

Silvia Bühler
Ripfelstr. 14
8302 Kloten

S. Bühler

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats
Frau Moret,

Sehr geehrter Präsident des Ständerates Herr Höchli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Herr Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungs-
verfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet.
Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen.
Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlichkeits-
erklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses
Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung
nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es
um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor
Covid-19 geht.
- (2) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form
nicht einzutreten ist, da dieses verfassungsmässige
Rechte und Schutzgarantien verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht
einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen.
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage,
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig
abzulehnen.

(III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:

eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

J. Jordi

Jora Jordi
Zipfstr. 14
8302 Kloten

(Adresse)

~~Einschreiben~~
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Eva Maria Bertsch
St. Karlstr. 73a
6004 Luzern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Luzern, 09/07/20

(Name und Unterschrift)

Eva Maria Betsch

St. Karlistr. 73a

6004 Luzern

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Rolf Bünteli
Friedheimstrasse 24
8057 Zürich
079 384 34 12

Zürich, den 9. 7. 2020

Rolf Bünteli, Friedheimstrasse 24, 8057 Zürich

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Das Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 ist nicht nötig

Glücklicherweise hat sich im Verlauf der Covid-19 Epidemie bestätigt, dass dieses Virus deutlich weniger gefährlich ist als zu Beginn befürchtet. Gemäss Todesursachenstatistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>) werden rund 1700 Todesopfer Covid-19 zugeordnet, während in der Grippewelle 2015 rund 2500 Todesopfer zu beklagen waren.

Dass der Bundesrat gleich wie viele andere Regierungen sehr auf Sicherheit bedacht mit den drastischen Massnahmen eines Lockdowns reagierte, ist nachvollziehbar. Der damalige Wissensstand war schwierig zu überblicken.

Inzwischen weiss man sehr viel mehr, und es ist unbestritten, dass Covid-19 keine Worst Case-Pandemie ist.

Die jährlichen Grippewellen mit diversen Erregern werden die Welt auch weiterhin betreffen und sind unvermeidlich. Die Sommergrippe führt in jedem Jahr im Sommer zu einem leichten Anstieg der Krankheits- und Todeszahlen - also eine natürliche "2. Welle".

Darauf mit Notrecht zu reagieren ist übertrieben und meines Wissens auch nicht rechtens, da es dazu bis anhin keine klar definierten Rahmenbedingungen gibt.

Darum ist es schon längst Zeit für die vollständige Aufhebung des Notrechtes und die Rückkehr zum Status Quo vor Beginn des Notrechtes. Es gibt keinen wissenschaftlich nachweisbaren Anlass das Notrecht nun in einem Gesetz festzuschreiben und dadurch zu verlängern.

Sollte sich zeigen, dass sich die Bedrohungslage nachweisbar erheblich verschlechtert, kann der Bundesrat wie bis anhin mit neuen Erlassen darauf reagieren (siehe Seite 6 Kapitel 1.2 des erläuternden Berichtes zum Covid-19 Gesetz).

2. Einer allfälligen Verlängerung des Notrechtes ist nur zuzustimmen, wenn dessen Wirksamkeit nachgewiesen werden kann

Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im

Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

3. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

4. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.

5. Eine umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Sollte der vorliegende Gesetzesentwurf nicht zurückgewiesen werden, sind folgende Punkte konkret zu streichen:

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätze ich aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen:

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Beanstandung zum erläuternden Bericht zum Covid-19 Gesetz

Im Punkt 3.4 wird behauptet, dass durch die Massnahmen des Lockdowns, welche durch dieses Gesetz legitimiert und fortgeführt werden, keine "offensichtlichen Auswirkungen auf die Bereiche Gesellschaft, Umwelt und andere Bereiche zu erwarten seien. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft."

Das ist definitiv nicht zutreffend. Dazu möchte ich folgende Tatsachen aufführen:

Umwelt: Ein massiv vermindertes Verkehrsaufkommen auf Strassen und in der Luft haben diverse Messwerte der Luftqualität verbessert sowie zu einer massgeblichen Lärmreduktion geführt.

Gesellschaft:

- Seit Beginn des Lockdowns hat das Gefühl von Bedrohung und Verunsicherung massiv zugenommen.
- Angst und Panik-Gefühle sind deutlich angestiegen und zeigen sich in bereits erfassbaren erhöhten Angst- und Panik-Störungen, welche psychologisch / psychiatrisch behandelt werden müssen
- Die Suizidrate ist erhöht.
- Die wirtschaftlichen Folgen durch Bankrotte werden zwar finanziell abgefedert; das damit verbundene Leid ist nicht unerheblich und wirkt sich auf die Betroffenen und deren Angehörige aus.
- Homeschooling ist insbesondere für jüngere Kinder pädagogisch inadäquat, hat zur Verschärfung der Chancenungleichheit geführt und die Eltern zusätzlich zum Home Office belastet.
- Die Kommunikation wird zunehmend digitalisiert, um Kontakte zu vermeiden. Das birgt neben den Chancen auch eine Gefahr der weiteren Vereinsamung. Fast alle Menschen sind auf Direktkontakte angewiesen und leiden unter Stress, wenn diese zu stark fehlen.
- Die Kommunikationskultur grosser Medienhäuser wie auch von SRF war partiell unangemessen: Menschen mit anderen Sichtweisen und insbesondere bestausgebildete Wissenschaftler mit vom Staat abweichenden Sichtweisen als Verschwörungstheoretiker zu bezeichnen, ist weder zutreffend noch demokratisch und kein lösungsorientiertes Verhalten. Die offizielle Politik hat sich nie dazu geäussert und passiv zu einem Klima einer polarisierten Meinungslandschaft beigetragen. Diese und kommende Krisen werden so noch weniger bewältigbar, weil die Gesellschaft weiter parzelliert wird.

Meine Aufzählung ist nicht abschliessend und erwähnt einige wichtige Punkte, welche meines Erachtens erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft haben, die in einer Demokratie untersucht, beziffert und denen wo nötig mit Gegenmassnahmen begegnet werden müssen.

Mit freundlichen Grüssen

Rolf Bächteli



Rosmarie von Känel
Feldenstrasse 58
3655 Sigriswil

Per E-Mail: recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Sektion Recht
Herr Stephan Brunner
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-
Gesetz): Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Bitte vergleichen Sie die vertrauenswürdigen Statistiken und machen Sie auch die Bevölkerung darauf aufmerksam, damit die allgemeine Panik beendet wird. Eine Weiterführung der Massnahmen ist meines Erachtens nicht angezeigt.

- Es sollten nur verantwortungsvolle, nicht korrumpierbare Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden. Etliche Ärzte, medizinische Fachpersonen und Politiker treten ja mit ihren Bedenken seit geraumer Zeit an die Öffentlichkeit, geben ihrem Unbehagen Ausdruck und versuchen, sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen.
- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend einige «Neue Technologien» sind. Dazu gehören die Frequenz-Anwendungen ab 3G, für deren verstärkte und erhöhte Weiterführung während der vergangenen Monate vielerorts unbemerkt die Anlagen bereitgestellt worden sind, und die vorgesehenen mRNA-Impfungen. Beide haben und hätten verheerende Folgen. Wir haben nur ohne diese Technologien die Chance, einigermaßen gesund weiterzuleben! Beides muss eingestellt und verboten werden.
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen. Insbesondere soll die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu gestaltet werden. Sie soll auf eine lautere rechtliche Basis gestellt oder ganz abgebrochen werden.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren natürlicherweise unterstützt. Im Verhältnis zu geplanten unberechenbaren Emissionen und Injektionen sind sämtliche natürliche Viren unbedenklich.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Lebewesen mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüßen

Rosmarie von Känel

Heidi Lanz
Endorfstrasse 99
3655 Sigriswil

Per E-Mail: recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Sektion Recht
Herr Stephan Brunner
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-
Gesetz): Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Bitte vergleichen Sie die vertrauenswürdigen Statistiken und machen Sie auch die Bevölkerung darauf aufmerksam, damit die allgemeine Panik beendet wird. Eine Weiterführung der Massnahmen ist meines Erachtens nicht angezeigt.

- Es sollten nur verantwortungsvolle, nicht korrumpierbare Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden. Etliche Ärzte, medizinische Fachpersonen und Politiker treten ja mit ihren Bedenken seit geraumer Zeit an die Öffentlichkeit, geben ihrem Unbehagen Ausdruck und versuchen, sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen.
- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend einige «Neue Technologien» sind. Dazu gehören die Frequenz-Anwendungen ab 3G, für deren verstärkte und erhöhte Weiterführung während der vergangenen Monate vielerorts unbemerkt die Anlagen bereitgestellt worden sind, und die vorgesehenen mRNA-Impfungen. Beide haben und hätten verheerende Folgen. Wir haben nur ohne diese Technologien die Chance, einigermaßen gesund weiterzuleben! Beides muss eingestellt und verboten werden.
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen. Insbesondere soll die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu gestaltet werden. Sie soll auf eine lautere rechtliche Basis gestellt oder ganz abgebrochen werden.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren natürlicherweise unterstützt. Im Verhältnis zu geplanten unberechenbaren Emissionen und Injektionen sind sämtliche natürliche Viren unbedenklich.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Lebewesen mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüßen



Nicole Berreth
Schulgässli 22
4587 Aetingen

Petra Maarsen
Armtattstrasse 24
4563 Gerlafingen

Bundeskanzlei BK
Walter Thurnherr
Bundeshaus West
3003 Bern

6. Juli 2020

Sehr geehrte Parlamentarierinnen
Sehr geehrte Parlamentarier
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat schlägt mit dem Covid-19- Gesetz eine Verlängerung seiner notrechtlichen Befugnisse bis Ende 2022 vor. Sie sollen die Vorlage als dringliches Bundesgesetz verabschieden, und damit die Referendumsmöglichkeiten einschränken.

Aus folgenden Gründen appellieren wir an Sie, das Gesetz zurückzuweisen, oder ihm zumindest die Dringlichkeit abzuspochen:

-Aus verschiedensten Statistiken ist zu entnehmen, dass keine Übersterblichkeit besteht und wir im Vergleich zu anderen Jahren höchstens eine als «schwer» einzustufende Grippewelle haben, im Rahmen der alljährlichen Schwankungen (sehen Sie auch Statistik auf Blatt 3).

-Der Bundesrat beantragt, die Vorlage als dringliches Bundesgesetz zu klassifizieren, das dann sofort in Kraft treten würde, und durch ein allfälliges Referendum nicht aufgeschoben werden könnte. Auch eine Volksabstimmung würde erst stattfinden, wenn das Gesetz längst in Kraft getreten wäre, und die heraufbeschworene neue Normalität teilweise schon Fuss gefasst hätte.

-In der aktuellen Situation besteht kein Bedarf für eine zusätzliche gesetzliche Regelung: Der Bundesrat verfügt bereits über Möglichkeiten, auf ein Wiederauftreten der Pandemie zu reagieren.

-Die Begründung zur Verlängerung des Notrechts, dass eine mögliche zweite Welle ein Vielfaches an Toten bringen könnte, basiert auf einer Studie, die von den Autoren so interpretiert wurde, dass alle Infizierten auch krank werden würden. (<https://ncs-tf.ch/de/component/edocman/coi>). Das widerspricht sämtlichen wissenschaftlichen Studien, nach denen nur ein kleiner Teil der Infizierten auch Symptome hat, geschweige denn hospitalisiert werden muss.

-Punktueller Aufhebung der Regulierung für Heilmittel: Das dringliche Bundesgesetz gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel zu gewähren – sprich: Impfstoffe. Unzureichend geprüfte Impfstoffe sind nicht angebracht, denn die definierten Risikogruppen können auch anders geschützt werden.

-Es ist nicht opportun, Notrechtserlasse ohne seriöse parlamentarische Evaluation der Massnahmen als Bundesrecht zu verstetigen. Art. 170 der Bundesverfassung fordert von der Bundesversammlung, die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu überprüfen. Das ist bisher nicht geschehen.

-Der Lockdown wurde (nicht nur in der Schweiz) nach dem Rückgang der Infektionsrate verhängt.

-Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, insbesondere in einem Land wie der Schweiz muss gewährleistet sein. Diese Zusammenarbeit würde aber in Frage gestellt durch die dringliche Änderung einer Reihe von Gesetzen: durch die Einschränkung der Rechte des Parlaments und durch die Behinderung der Volksrechte (Referendum). Gemäss Art. 36 der Bundesverfassung erfordern alle Einschränkungen der Grundrechte eine gesetzliche Grundlage. Es darf nicht sein, dass dies durch die Umformulierung von Verordnungen zu einem Gesetz und unter Einschränkung der Referendumsmöglichkeiten geschehen soll.

- Es wäre wünschenswert, wenn die Schweiz, angelehnt an die alte Tradition, eigene Wege, mutige Wege, Beispiel Schweden, gehen könnte, anstelle der Angleichung an den internationalen Trend. Die neueste Bewertung Schwedens der WHO ist durchwegs positiv ausgefallen, trotzdem wurde vor kurzem eine Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr eingeführt, die es während der intensivsten Zeit der Pandemie nicht gab.

- Die historische Erfahrung zeigt, dass ausserordentliche Kompetenzen, die der Regierung gewährt wurden (oder die sich die Regierung genommen hat), nicht automatisch wieder zurückgegeben werden, und wie schwierig es ist, nach einer Krise die Volksrechte wiederherzustellen.

-Bitte rufen Sie sich in Erinnerung, dass das erklärte Ziel im März 2020 war, in jedem Falle eine Überlastung unseres Gesundheitswesens zu vermeiden. Wir sind nicht ansatzweise an diese Belastungsgrenze gestossen, im Gegenteil, das Gesundheitswesen **musste** subventioniert werden, wegen leerer Betten. Und viele Operationen wurden nicht durchgeführt., viele Eingriffe und Behandlungen verschoben.

Wollen wir wirklich zulassen, dass die Angst, die Panik regiert? Wollen Sie zulassen, dass mit einem minder geprüften Impfstoff Ähnliches passieren kann wie 2009 mit dem Impfstoff Pandemrix gegen die Schweinegrippe? Pandemrix wurde ebenfalls im Schnellverfahren zugelassen und generierte Impfschäden bei Neugeborenen, allergische Schocks, Gesichtslähmungen, Narkolepsie usw. Wollen Sie das zulassen, indem Sie eine Gesetzesvorlage befürworten, die solchem Geschehen eine Möglichkeit zur Wiederholung bietet? Sehen Sie auch:

<https://www.youtube.com/watch?v=IhN1N5ZzdWM> (Arte Dokumentation: Profiteure der Angst)

Dazu noch eine Frage: Wie sehr wird die Angst von Regierung und Medien geschürt?

Wir sind uns im Klaren darüber, dass Krisen grosse Herausforderungen mit sich bringen, speziell für die Entscheidungsträger/innen. Und dass am Anfang die Last der Ungewissheit und der Verantwortung dazu führen kann, dass manche Entscheidungen getroffen werden im Bestreben, auf der sicheren Seite zu bleiben. Jetzt stehen wir aber an einem anderen Punkt.

Bitte lassen Sie nicht zu, dass die Werte unserer Schweizer Demokratie aufs Spiel gesetzt werden.

Danke für ihre Aufmerksamkeit!

Mit freundlichem Gruss



Nicole Berreth
Pflegefachfrau Psychiatrie
berrethnicole@gmail.com



Petra Maarsen
Sozialpädagogin, Schulleiterin
zioerjen.maarsen@gmx.net

Auf den folgenden Seiten finden Sie eine Vertiefung und Erweiterung einzelner Aspekte.

Verena Rohrbach
Feldenstrasse 18
3655 Sigriswil

Per E-Mail: recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Sektion Recht
Herr Stephan Brunner
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-
Gesetz): Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Bitte vergleichen Sie die vertrauenswürdigen Statistiken und machen Sie auch die Bevölkerung darauf aufmerksam, damit die allgemeine Panik beendet wird. Eine Weiterführung der Massnahmen ist meines Erachtens nicht angezeigt.

- Es sollten nur verantwortungsvolle, nicht korrumpierbare Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden. Etliche Ärzte, medizinische Fachpersonen und Politiker treten ja mit ihren Bedenken seit geraumer Zeit an die Öffentlichkeit, geben ihrem Unbehagen Ausdruck und versuchen, sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen.
- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend einige «Neue Technologien» sind. Dazu gehören die Frequenz-Anwendungen ab 3G, für deren verstärkte und erhöhte Weiterführung während der vergangenen Monate vielerorts unbemerkt die Anlagen bereitgestellt worden sind, und die vorgesehenen mRNA-Impfungen. Beide haben und hätten verheerende Folgen. Wir haben nur ohne diese Technologien die Chance, einigermaßen gesund weiterzuleben! Beides muss eingestellt und verboten werden.
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen. Insbesondere soll die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu gestaltet werden. Sie soll auf eine lautere rechtliche Basis gestellt oder ganz abgebrochen werden.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren natürlicherweise unterstützt. Im Verhältnis zu geplanten unberechenbaren Emissionen und Injektionen sind sämtliche natürliche Viren unbedenklich.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Lebewesen mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüssen

Verena Rosenthal

Feiner Grieder
Schweggistrasse 1
4438 Langenbruck

Bundeskanzlei BK
Walter Thurnherr
recht@bk.admin.ch

Langenbruck 9. Juli 2020

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz

¹ Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

² Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist.

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:¹

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer

¹ Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2

Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.² Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.³ Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

2. Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

[...] ³ Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] ¹ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «¹ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.⁴ Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.⁵ Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die das menschliche Erbgut verändern können.⁶ Da erstmals solche Impfverfahren angewendet

² <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

³ <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

⁴ Zum Beispiel <https://id2020.org/>

⁵ <https://childrenshealthdefense.org/>

⁶ <https://www.wodarg.com/impfen/>

werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»⁷).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (eigene E-Mail-Adresse einfügen).

Freundliche Grüsse



Heiner Grieder

griederh@bluewin.ch

⁷ Z.B. analog der Tabakpolitik

Regine Winkler
Ländlistrasse 2
4305 Olsberg

Einschreiben
Bundeskanzlei BK
Herrn Walter Thurnherr
Bundeshaus West
3003 Bern

Olsberg, 10. Juli 2020

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)
Stellungnahme anlässlich der Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Stimme aus dem Volk lehne ich die Dringlichkeit sowie das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) ab.

Begründung:

1. Es besteht keine erkennbare zeitliche und sachliche Dringlichkeit, um die Vernehmlassungsfrist auf 3 Wochen zu verkürzen.
2. Im vorgeschlagenen Bundesgesetz werden nicht nur Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie geregelt. Es ist ein Sammelsurium von unterschiedlichsten Gesetzen (Kollateralschäden), die separat geregelt werden sollten und zwar an den gesetzlichen Orten (Bewahrung der Übersicht, Transparenz), wo diese auch hingehören und dies in **Zusammenarbeit mit dem Parlament und dem Volk.**

Sollte das Bundesgesetz mit Dringlichkeit durch das Parlament angenommen werden, so lehne ich folgende Punkte im vorgeschlagenen Bundesgesetz kategorisch ab:

- Zwangsimpfung
 - (Artikel 2 Seite 10/34)
- Ausnahme der Bewilligungspflicht der Swissmedic gemäss Heilmittelgesetz
 - (Absatz 3 Buchstabe h Seite 15/34)
- Ein Inverkehrbringen ohne Zulassung für Arzneimittel mit ganz bestimmten Wirkstoffen
 - (Absatz 3 Buchstabe i Seite 15/34)
- Übernahme der Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA auf Nutzungsrechte elektronischer Medien (10 Mio Franken)
 - (Artikel 8 Seite 25/34)
- Geltungsdauer des dringlichen Bundesgesetzes -31.12.2022
 - (Artikel 13 Seite 30/34)
- Weitgehende Einschränkung des Grund- und Menschenrechts
 - (4.2 Seite 33/34)

Sollte das Bundesgesetz mit Dringlichkeit durch das Parlament angenommen werden, so sollen folgende Punkt darin aufgenommen werden:

- Die Definition Infektion und Erkrankung

Eine Erkrankung bedarf in der Infektiologie einer klinischen Manifestation. Deshalb sollten nur Patienten mit Symptomen wie etwa Fieber oder Husten als Neuerkrankungen in eine geführte Statistik eingehen. Somit bedeutet eine Neuinfektion – wie beim Covid-19 Test gemessen – nicht zwangsläufig einen neuerkrankten Patienten, der ein Krankenhausbett benötigt. Es ist somit klar die Unterscheidung zu machen zwischen symptomfreien Infizierten und tatsächlich erkrankten Patienten, die Symptome entwickeln.

- Erst wenn sichergestellt wird, dass ein Agens an der Erkrankung bzw. am Tod massgeblichen Anteil hat, darf die Diagnose ausgesprochen werden. Neben der Todesursache muss eine Kausalkette angegeben werden, mit dem entsprechenden Grundleiden, damit die zufällige Viruspräsenz zum Todeszeitpunkt unterschieden werden kann.
- Stichprobenartige Untersuchungen der gesunden Allgemeinbevölkerung, um die Realausbreitung des Virus zu validieren.

Antrag für eine Einschätzung zum Notstandsregimes

Von neutralen Fachleuten, die in keinem Interessenkonflikt (neutral) zu der WHO, der Swissmedic, dem Robert Koch Institut oder der Impfallianz GAVI stehen, sollen die positiven sowie die negativen Seiten des Lockdown überprüft und das Endergebnis dem Schweizer Volk mitgeteilt werden. Die daraus resultierenden Kollateralschäden sollen in wirtschaftlichen sowie medizinischen Punkten vollständig und detailliert aufgezeigt werden sowie deren zukünftigen Folgen, die noch zu erwarten sind.

Antrag zur Berichtigung der BAG-Zahlen

In der Woche 26 hat die Schweiz gemäss BAG 57'285 Tests aufgeführt, so viele wie noch nie. Daraus ergaben sich 355 laborbestätigte Fälle (0.7%). Diese laborbestätigten Fälle bedeuten nicht zwangsläufig, dass diese erkrankten Patienten auch ein Krankenhausbett benötigen. Die 0.7 % liegen unter 1 %, in der Grössenordnung von fehlerhaften Tests. Diese Ausgangslage hat der Bundesrat veranlasst, gemäss Frau Bundesrätin Sommaruga

- zur reinen „Prophylaxe“
- zum „sicheren Reisen“
- dass sich das Volk an das Bild der Maske gewöhnt

die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr in der gesamten Schweiz einzuführen, obwohl bisher keine Fälle von einer Ansteckung im öffentlichen Verkehr bekannt sind. Eine für mich nicht nachvollziehbare radikale Handlungsweise, die ich ablehne, da es auch Bergbahnen in Kantonen betrifft, die mit dem Virus gar nie gross belastet waren.

Zum Antrag: Das Schweizer Volk soll klar und transparent darüber informiert werden, woran die „Stand BAG 01.07.2020“ 1'684 Personen in der Schweiz aus wissenschaftlicher und medizinischer Sicht tatsächlich verstorben sind:

- an Covid-19
- mit Covid-19
- andere Viren (Virenmix)
- durch die Medikamentenunverträglichkeit, da das Ursprungsmedikament eventuell nicht mehr verfügbar war
- durch die Isolation (z.B. alte Menschen auf der Intensivstation)
- durch andere angeordnete Massnahmen (z.B. durch Bewegungsmangel entstandene Krankheiten z.B. Thrombosen)
- Patienten, die im Spital aus ihrem Spitalbett nicht mehr aufgenommen wurden (Lungenembolien)

Antrag zur Überprüfung des Abwassers in der Schweiz

Wissenschaftler der Universität Barcelona um Albert Bosch haben in Abwässern ihrer Stadt mit der PCR-Technik Genomfragmente des Coronavirus nachgewiesen vom März 2019, das berichtet die spanische Tageszeitung El Pais am 28.06.2020. So wäre der Erreger in Europa bereits ein Jahr **vor dem globalen Lockdown** in Umlauf gewesen, ohne aufgefallen zu sein. Das würde auch die Zellimmunität bei vielen Menschen erklären, die durch den Kontakt des Virus kaum krank wurden. Andere Studien bestätigen, dass Sars-CoV2 ab November, spätestens ab Dezember 2019 bereits in Europa zirkulierte. Wie sieht es diesbezüglich mit Abwasserproben in der Schweiz aus? Lassen sich da Spuren oder Fragmente mit dem Sars-CoV2 nachverfolgen und wenn ja, wie weit zurück?

Ausblick: Andere Wege gehen

Anscheinend verfolgt die Bundesstrategie nur einen Weg, einen Weg, der in der Zwangsimpfung sein Ende findet. Ein für mich sehr einseitiger Weg, da dieser Weg für die meisten (angstvollen) Menschen auch gar keine absolute Sicherheit verspricht. Im Grunde ist es ein sinnloses Unterfangen einem Impfstoff oder einem Medikament hinterherzurennen bei einer Gruppe von Viren (in diesem Fall die Corona-Viren), die sich laufend verändern. Deshalb hat ein guter Kapitän auf See immer mehrere Anlaufhäfen im Visier.

- Natürliche Bildung einer Herdenimmunität
- Individueller Immunitätsschutz durch Abbau von Stressfaktoren durch Förderung der Lebensfreude, viel Schlafen und die Aufnahme von genügend Vitaminen

Besten Dank für Ihre Anhörung und Ihr Wirken.

Mit freundlichen Grüßen

R. Winkler

Regine Winkler

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz

¹ Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

² Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist.

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:¹

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer

¹ Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2

Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.² Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.³ Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

2. Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

[...] ³ Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] ⁱ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «ⁱ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.⁴ Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.⁵ Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die das menschliche Erbgut verändern können.⁶ Da erstmals solche Impfverfahren angewendet

² <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

³ <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

⁴ Zum Beispiel <https://id2020.org/>

⁵ <https://childrenshealthdefense.org/>

⁶ <https://www.wodarg.com/impfen/>

werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»⁷).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (eigene E-Mail-Adresse einfügen).

Freundliche Grüsse



Erika Grieden
Schwengivain 5
4438 Langenbruck

⁷ Z.B. analog der Tabakpolitik

Barbara Schweizer
Juraweg 13
3426 Aefligen
b.schweizer@quickline.ch

10.07.2020

Kopie

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes eröffnet. Gerne nutze ich die Gelegenheit dazu Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich: Um ein dringendes Recht zur Bewältigung einer Epidemie zu rechtfertigen, erwarte ich im Gesetz genaue Angaben, wann wir von einer Epidemie sprechen. Ab welcher Anzahl an neuen Erkrankungsfällen sprechen wir in der Schweiz von einer Epidemie (Verhältnis zur Bevölkerung)? Über welchen Zeitraum müssen diese erreicht werden? Wenn wir über einen längeren Zeitraum diese Neuansteckungen nicht mehr erreichen, ist dieses Gesetz eigentlich hinfällig.

Das vorgelegte Bundesgesetz sieht eine Gültigkeit vor bis 31.12.2022! Der Bevölkerung wird damit vorgegeben, dass die Epidemie bis Dezember 2022 bestehen wird, respektive im Umkehrschluss, dass das Virus per 01.01.2023 verschwunden ist. Diese Gültigkeit erachte ich als deutlich zu lange. Da wir mit dem Art. 2 dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen übertragen, erachte ich eine Begrenzung auf 31.12.2020 als ausreichend.

Gerne nehme ich auch noch zu den einzelnen Artikeln Stellung. Die neue Formulierung ist rot und kursiv:

Art. 2, Abs 1:

Der Bundesrat kann *verhältnismässige* Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsriskos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) andordnen. *Davon ausgenommen sind explizit der Impfwang, die Benützung der Covid-App sowie das Tragen von Masken im öffentlichen Raum.* Er hört dabei die Kantone an.

Art. 2, Abs 2 (neu):

Der Bundesrat kann Massnahmen zur Rückkehr zur Normalität vor der Covid-19-Epidemie erlassen.

Begründung:

Wer die Bevölkerung verunsichert und teilweise einschüchtert, soll auch die Verantwortung tragen und zu gegebener Zeit Gegenmassnahmen beschliessen und kommunizieren.

Art. 2, Abs 3, h bis j (ersatzlos streichen):

- ~~h. Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Tätigkeiten, die einer Bewilligung durch Swissmedic bedürfen, vorsehen;~~
- ~~i. Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~
- ~~j. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten sowie von den Bestimmungen über das Konformitätsbewertungsverfahren und das Inverkehrbringen von Schutzausrüstung vorsehen.~~

Begründung:

Mit diesen Ausnahmen werden offensichtlich bestehende und bewährte Zulassungsprozesse umgangen. Prozesse, welche gerade bei neuen Medikamenten und Impfungen sehr wichtig sind. Eine Untergrabung dieser Zulassungsprozesse erachte ich als äusserst fahrlässig. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass heute gelebte Prozesse überflüssig sind. Folgeschäden aus mangelnden Prüfungen können gravierender ausfallen, als die eigentliche Covid-19-Epidemie.

Art. 7, Abs 3 (ersatzlos streichen):

~~Die Kantone beteiligen sich zur Hälfte an den Ausfallentschädigungen.~~

Begründung: Was der Bund anordnet soll er auch finanziell tragen.

Art. 8, Abs 1:

Der Bundesrat *kann* folgende Massnahmen *anordnen*:

Art. 13, Abs 2:

Es tritt am xxx in Kraft und gilt bis zum 31.12.2020.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitte ich darum, die obgenannten Anpassungen zu diskutieren und zu berücksichtigen.

Freundlichen Grüsse



Eingereicht von:
Barbara Schweizer

Kopie an die Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern:
z.H. Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
z.H. Präsident des Ständerats Herr Stöckli
z.H. Herr Bundeskanzler Thurnherr

Heidi Kellenberger
Staubeggstrasse 45
8500 Frauenfeld

Bundeskanzlei BK
Walter Thurnherr
recht@bk.admin.ch

Frauenfeld, 10. Juli 2020

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz

¹ Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

² Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist.

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:¹

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der

¹ Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2

Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.² Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.³ Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

2. Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

[...] ³ Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] ¹ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «¹ Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.⁴ Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.⁵ Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die das menschliche Erbgut verändern können.⁶ Da erstmals solche Impfverfahren angewendet

² <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

³ <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

⁴ Zum Beispiel <http://id2020.org/>

⁵ <https://childrenshealthdefense.org/>

⁶ <https://www.wodarg.com/impfen/>

werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»⁷).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (info@heidi-kellenberger.ch).

Freundliche Grüsse



Heidi Kellenberger

⁷ Z.B. analog der Tabakpolitik

Urs Schild
Schwandenstrasse 22
3656 Tschingel

Per E-Mail: recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Sektion Recht
Herr Stephan Brunner
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-
Gesetz): Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Eine Weiterführung der Massnahmen ist nicht angezeigt.
- Es sollten endlich verantwortungsvolle Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden, welche diese eben dargelegte Tatsache – einige bereits im März 2020 – durchschaut und kundgetan haben.

- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend die während der vergangenen Monate kaum bemerkt von 3G auf 5G ausgebaut oder zumindest weitgehend bereitgestellte Neue Technologie auf die Zellstruktur sämtlicher lebenden Organismen und auf die Mikroorganismen im Humus wirken. Durch die neuerdings eingesetzten Frequenzen (Mikrowellen!) ist die Gesundheit von uns allen vielfältig höchst gefährdet, unter anderem, weil der Wasserhaushalt unserer Körper gestört wird und weil fremde, unnatürliche Viren leicht in unsere Zellen eindringen können. Wir haben nur ohne diese Technologie und ohne die vorgesehenen, unsere Gene manipulierenden Impfungen die Chance, einermassen gesund weiterzuleben!
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen und insbesondere die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu zu gestalten, nämlich sie auf eine lautere rechtliche Basis zu stellen.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren unterstützt. Natürliche Viren sind selten gesundheitsschädigend.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Bürgerinnen und Bürger und aller Lebewesen in unserem Land mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit freundlichen Grüssen



Heidi Sager
Hangweg 100
3095 Spiegel

Per E-Mail: recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Sektion Recht
Herr Stephan Brunner
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Spiegel, 8.7.2020

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19- Gesetz): Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Eine Weiterführung der Massnahmen ist nicht angezeigt.
- Es sollten endlich verantwortungsvolle Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden, welche diese eben dargelegte Tatsache – einige bereits im März 2020 – durchschaut und kundgetan haben.
- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.

- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend die während der vergangenen Monate kaum bemerkt von 3G auf 5G ausgebaut oder zumindest weitgehend bereitgestellte Neue Technologie auf die Zellstruktur sämtlicher lebenden Organismen und auf die Mikroorganismen im Humus wirken. Durch die neuerdings eingesetzten Frequenzen (Mikrowellen!) ist die Gesundheit von uns allen vielfältig höchst gefährdet, unter anderem, weil der Wasserhaushalt unserer Körper gestört wird und weil fremde, unnatürliche Viren leicht in unsere Zellen eindringen können. Wir haben nur ohne diese Technologie und ohne die vorgesehenen, unsere Gene manipulierenden Impfungen die Chance, einermassen gesund weiterzuleben!
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen und insbesondere die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu zu gestalten, nämlich sie auf eine lautere rechtliche Basis zu stellen.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren unterstützt. Natürliche Viren sind selten gesundheitsschädigend.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Bürgerinnen und Bürger und aller Lebewesen in unserem Land mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit freundlichen Grüssen



Heidi Sager

Patrick Hofmann
Weidli
9604 Lütisburg

mail@patrick.hofmann.name

9. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht:

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;*
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;*
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;*
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»*

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018,

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fel- lay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammen- hang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19- Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehm- lassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der not- rechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundes- versammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium aus-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

geschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Mit freundlichen Grüssen,



Patrick Hofmann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Jakob Jenck 57
(Adresse)
6312 Steublauwey

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mtk-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheidung einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauscheu notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Steinhausen 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

GIORGIO MUSSEK



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Steinhilber, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

MARZIO RUSSEK, N. Kundli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/1995395/index.html#ani1>

Grabenaeharh. St
6312 Steinhilfen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Steinhausen, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

Samuel Müller



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stadelackerstr. 57
6312 Steinhilber

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jchlemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direkte-demokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Steinhausen 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

Nüller Evelyn



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)
Gabrielstr. 57
6312 Steinhausen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

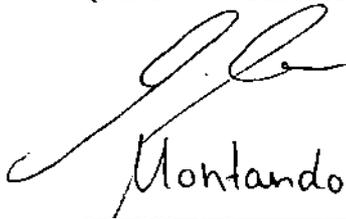
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Steinhansen 8.7.2020

(Name und Unterschrift)


Montandon Marc

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Zugew. 12
(Adresse)
6312 Steinhilber

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

7uz, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

~~Dr. (Gesetz)~~
6331 Hünenberg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Steinhilfen 08.07.2020

(Name und Unterschrift)

Jeffrey Glod


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Peter Monsch
Ankacker 12
8459 Volken

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-28/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²⁴). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Volken, den 8. 7. 2020



Irene Monsch
Anacker 12
8459 Volken

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde danu nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Volken, den 8. 7. 2020



Eva-Kristina Jatho
Nadelberg 32
CH-4051 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Betreff: Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» -
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das

¹² <https://cblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a170>

Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheidung einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt

ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 8.7.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Inneren hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Winterthur, 9.7.2020

(Name und Unterschrift) 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Betty Otter [Name/Organisation]
[Zusatz]
Römerstr. 190 [Adresse]
8404 Winterthur [PLZ/Ort]

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um

keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBLWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr mehr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche*

Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der

¹ Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:**

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:**

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen**

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der

grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von
der Vereinigung:

Betty Otter

Ort:

Winterthur

Datum:

09.07.2020

Unterschrift(en):

Betty Otter

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Betty Otter

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Katharina Bauer
Ruessacherstr. 15
4432 Lampenberg

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

Es ist mir ein Herzensanliegen, dass die Menschen für welche Covid-19 gefährlich ist, angemessen geschützt werden. Auch ich ging für sie einkaufen.

Wenn nun durch das Covid-19-Gesetz eine flächendeckende Impfpflicht in Kraft treten könnte, löst das in mir viele Fragen aus:

Einerseits ist für die Mehrzahl der Menschen Covid-19 nicht gefährlich, Gefährlichkeit besteht bei Vorerkrankungen, also wenn Menschen in irgendeiner Art und Weise geschwächt sind.

Andererseits ergeben sich folgende Fragen: Ist die Harmlosigkeit einer Impfung wirklich bewiesen? Weiss man, was durch eine Impfung längerfristig für das Immunsystem geschieht? Wurden UNABHÄNGIGE über Jahre angelegte Untersuchungen gemacht, wie sich Impfungen auf die Gesundheit eines Menschen im Verlauf von Jahrzehnten auswirken? Sind die Zusatzstoffe in einer Impfung wirklich unbedenklich, oder hat zum Beispiel das Aluminium doch schleichende, belastende Wirkungen? Was Geschieht durch Impfungen, die vorschnell angewendet werden, ohne dass sie gewissenhaft und über Jahre geprüft werden konnten?

Gesunde Menschen haben ein viel geringeres Risiko an Covid-19 schwer zu erkranken, als bei einem Autounfall schwer verletzt zu werden. Dürfen sie gezwungen werden eine Impfung machen zu lassen, deren Wirkung und Risiken oder deren Harmlosigkeit nicht absolut verlässlich und unabhängig geprüft wurden und dabei in Kauf nehmen, dass ihre allgemeine Gesundheit vielleicht mehr beeinträchtigt wird als dies durch eine Covid -19 Ansteckung der Fall wäre? Dürfen sie diesem Risiko ausgesetzt werden wegen einem Virus, der höchstwahrscheinlich für sie harmlos verläuft?

Diese Massnahme ist ein Experiment an den Menschen und ein Eingriff in die Unversehrtheit der menschlichen Persönlichkeit, welche mit der menschlichen Würde nicht vereinbar ist, schon gar nicht in einem Land, in welchem Freiheit ein zentraler Wert ist.

Ich bitte Sie deshalb eindringlich zum Wohle der Menschen in diesem Land diese Massnahme zu überdenken. Gibt es nicht andere Wege, durch Covid-19gefährdete Menschen zu schützen, als derart in die Selbstbestimmung jedes einzelnen einzugreifen?

Ich danke im Voraus für Ihre Kenntnisnahme und Stellungnahme und grüsse Sie freundlich

Bauer, Lampenberg 9.7.2020

Katharina Bauer
Ruessacherstr. 15
4432 Lampenberg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Nötrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Lumpenberg, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Matthias Jauer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Alexandra Mazzucco, Mosenstrasse 47, 8854 Galgenen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisierungen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Inneren hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Galgenen 9. Juli 2020

Alexandra Mazzucco



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Maya Mühlemann
Hauptstrasse 30
8259 Wagenhausen

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wagenhausen 8. Juli 2020

Maya Mühlemann



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniel und Katharina Moosmann
Oberdorfstr. 100
9100 Herisau

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblem.ai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Herisau, 9.7.2020

Katharine Nothmann
D. Mass

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

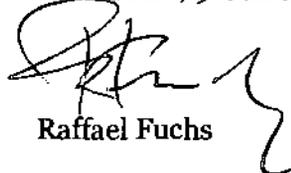
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hohenrain, 9. Juli 2020



Raffael Fuchs

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Carole Wüthrich
Hasenweg 12
5070 Frick

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage:siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie(analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a.die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b.die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c.besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d.die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Frick, 09.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Edi Schmid, Juraweg 6, 5070 Frick



Erika Schmid, Juraweg 6, 5070 Frick



Karina Reinhard
Zwingstrasse 2a
6102 Malters

08. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a/>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/b1823.pdf>

¹² <https://jcb1email.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a/>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Mattens, 8.7.20

(Name und Unterschrift)

H. Reinhard

Karina Reinhard

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

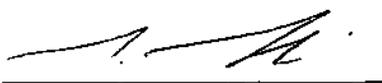
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Sissach, 09.07.2020

Stephan Heiber



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angabe des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.htm#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dornach, 09.07.2020

Felix Heiber



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblmai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Steffisburg, 9. Juli 2020

Barbara Schertenleib



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klansel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansousten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

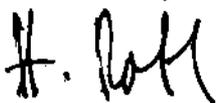
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Solothurn, 9. Juli 2020



(Hartwig Roth)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniela Sene
Schwandstrasse 24
3714 Frutigen

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.htm#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbtemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem nm «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Frühigen, 09.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Jürgen Lay
Meiengartenstrasse 1
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Joue, 8.7.2020

Jürgen Lay



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Barbara Lay
Meiengartenstrasse 1
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spauische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mi/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburlen-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Jonas, 8.7.20

Barbara Lay



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Marc Lay
Meiengartenstrasse 1
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Jac, 6.7.20

Unterschrift

M. Lay

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Nicolas Lay
Meiengartenstrasse 1
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlage darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Voilmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Jona, 6.7.20

Unterschrift

H. Ley

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Tim Lay
Meiengartenstrasse 1
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemair.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

09.07.2020

86975 JONA

Unterschrift

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T. G.' followed by a stylized flourish.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vincenzo Consiglio
Wühneweg 16
6020 Emmenbrücke

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der uotrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Emmenbrücke, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)


Vincenzo Consiglio

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbrei-

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

tung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019,

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardge-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

mässig geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Cövid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wilderswil, 09.07.20



Monica Böni

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Stefan Müller
Sunsteffi 23
6343 Rotkreuz

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

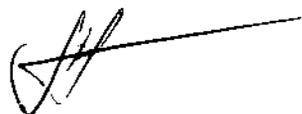
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Rätikon, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

M.A. Wyss

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

M.W.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

11.10.

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten, notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vörzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

M.W.

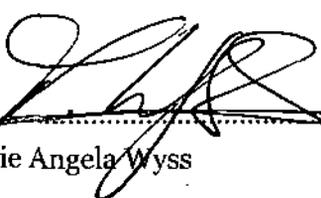
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bern, den 9. Juli 2020



Melanie Angela Wyss

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

J. Furness
Hauptstr. 16f
8272 Ermatingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

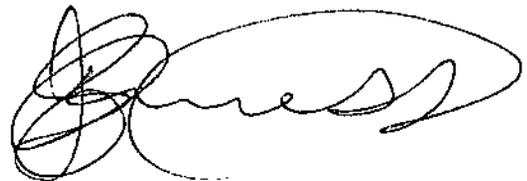
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Ermatingen, 9.7.2020

(Name und Unterschrift) JUSTIN FURNESS



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Rottkreuz, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)

Ange Müller


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Inneren hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Dornach CH 4143 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Herrmann Francis Vogel



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Brigitte Bärtschi
Buecheneggstrasse 25
8906 **Bonstetten**

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 **Bern**
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie.

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkstentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-aus-trieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

8906 Bonstetten, 09.07.20

Brigitte Bärtschi



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzesammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemienge-

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

setz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1' ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-

Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task

Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten - bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

12 <https://jcblermai.github.io>

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers - der Bundesversammlung - an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage - die seinerzeit zum Refe-

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

rendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

- nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

ARLESHEIM 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

IBERG PHILIPP



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Ursula Fernandez
Bubikerstrasse 32
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum anderen haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, giug es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum *Zürich, 9.7.20*

Unterschrift 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

(Adresse) Familie
Blaise + Isabelle
Jacot
chemin de l'Etang 8
1682 Villars-Bramard

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Villars - Bramard, 8 / 7 / 2020

(Name und Unterschrift)

Blaise Jacot



Isabelle Jacot



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Rolf Schaffner Facharzt FMH Allgemeine
Innere Medizin
Bergstrasse 101
8704 Herrliberg
nikmo.schaffner@bluewin.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Herreibern den 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

Roef Schaffner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr.med Marja-Leena Nikmo Schaffner
Fachärztin FMH Allgemeine Innere
Medizin
Bergstrasse 101
8704 Herrliberg
nikmo.schaffner@bluewin.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

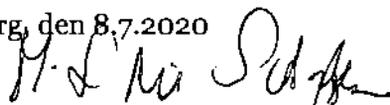
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Herrliberg, den 8.7.2020



Dr. med. Marja-Leena Nikmo Schaffner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-l/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich auffallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schongau, 9. Juli 2020



Gaby Häseli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, giug es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei nns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Senche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Rüti, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Therese Stolze



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie nachfolgende Generationen werden Ihr Handeln gemäss dieser Frage beurteilen:

War das Wahren der Würde des Menschen und das soziale, psychische wie physische Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes Ihr oberstes Gebot?

Freundliche Grüsse
Th. Stöckli

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

S + H. Wattenhofer
Forschstrasse 31
8133 Esslingen

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu änsdern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Esslingen, 3. 7. 20

(Name und Unterschrift) Heinz Wattenhofer

Susan Wattenhofer

S. Wattenhofer

Peter Lohrbein

M. Wattenhofer

Monique Widmer

M. Widmer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

W. Michael Hübner
Alpenstr. 46
3479 Oberschan

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Oberstdam, 8. 11. 20
(Ort, Datum)

Wolfgang Richard Herberich
(Name und Unterschrift)

W. Richard Herberich

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Laax, 9-7-2020



Christian Birchmeier

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Beltina Bordiner
Nidaugasse 72
2502 Biel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Biel 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Bettina Borden

B. Borden

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Astrid Bühlmann
CH-3126 Kaufdorf
031 809 31 76
078 696 64 41
astrid.buehl@gmx.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt n.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Astrid Bühlmann

A. Bühlma

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Hanspeter Geller
Amthausgass 19
3235 Etlach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen hesteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Erlach, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Hanspeter Gfeller


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage:siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie(analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantoneu sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahleu». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Hittnau, 8.7.20

(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Markus Masion Markus Simon

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mfk-und-ia/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur nötrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung: Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt; noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe die erste Prämibel²¹): Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)
Ipsach, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)
Storni Jacqueline
J. Storni

Bichsel Stephan
Stephan Bichsel

Jacqueline Storni
Schulstrasse 10
2563 Ipsach
Tel. 032 331 0445 00 26

Stephan Bichsel
Schulstrasse 10
© 032 / 331.00 26
2563 IPSACH

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dominique Rohner
Chemin de Noyères 1
2533 Evilard

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

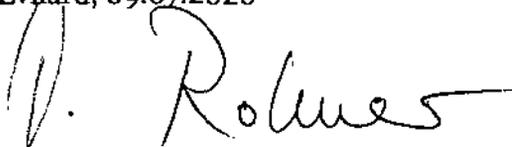
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Evilard, 09.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Andrea Wittwer
Orpundstr.24
2555 Brüttg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schntz der körperlichen Uuversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Brügg, 09.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Einschreiben

Margot Landis
Schmidberg 429
9631 Willisbach

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingbracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum 9. VII. 2020

(Name und Unterschrift) Landis Margot
M. Landis

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Werner Landis
Schmidberg 429
9631 Uisbach

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nnr deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (genäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Ulisbach, 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Werner Landis, Schmidberg 429
9631 Ulisbach
W. Landis

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Susann Zielinski
Breitenlooweg 11
8047 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemienengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 8. Juli 2020


(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

René Oefeli
Reidholzstrasse 35
8805 Richterswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinische oder wissenschaftliche Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

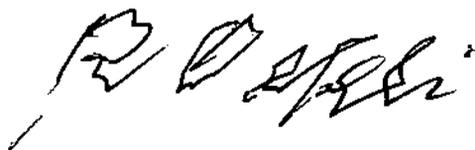
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Richterswil, 9. Juli 2020



René Oefeli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Ursula Schlapbach
Reidholzstrasse 35
8805 Richterswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Richterswil, 9. Juli 2020



Ursula Schlapbach

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020

Barbara Crivelli


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Markus Holzer
Salmisacherstrasse 25
8590 Romanshorn

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen_assetdetail_3742835.html

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

(die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Romanshorn, den 08. Juli 2020



Markus Holzer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Kurt Scherrer
Wellhauserweg 50
8500 Frauenfeld

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

²<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Co-

6<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

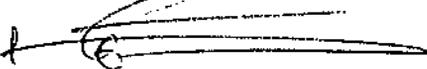
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Frauenfeld 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Scheurer Kurt


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Beatrice Scherrer
Wellhauserweg 50
8500 Frauenfeld

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

²<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Co-

6<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

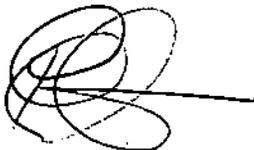
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Frauenfeld, 9. 7. 2020.

(Name und Unterschrift)

Scherer Beatrice



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen. (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederauflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

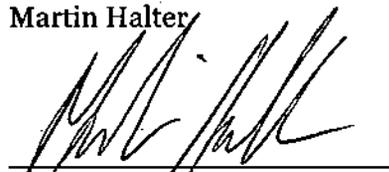
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Uster ZH, 9. Juli 2020

Martin Halter



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bernadette Suter
Asterweg 2
9240 Uzwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icbiemal.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der hestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-28/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Uzwil den 09.07.2020

Bernadette Suter



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todestaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Gempfen, 9. Juli 2020

Juri Fischer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Lyss, 9, Juli 2020

Nadine Siegenthaler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Lyss, 9, Juli 2020

Daniel Siegenthaler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

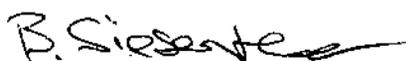
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Lyss, 9, Juli 2020



Brigitte Siegenthaler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemair.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

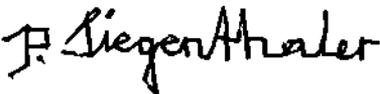
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Lyss, 9, Juli 2020

Patrik Siegenthaler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Johanna Kobel
Dorfstrasse 66
3273 Kappelen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum:

Happelen 9.7.2020

Johanna Kobel

J. Kobel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

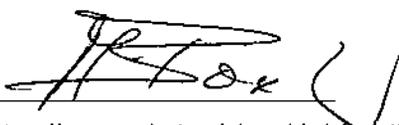
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht nmsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Wallisellen, 9.7.2020*)

(Name und Unterschrift)

Markus Boxler, Höhenstr. 1, 8304 Wallisellen



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren:

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbtemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Corouavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt hestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Grossessee, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

C. P. O. T. S.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Martin Moos
Weiherholzstrasse 61
8320 Fehraltorf

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt n.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

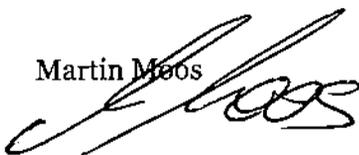
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fehraltorf, 09.07.2020

Martin Meos



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

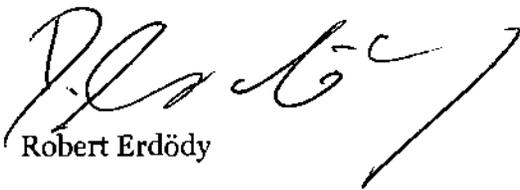
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Altendorf, 07.07.2020



Robert Erdödy

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Axel Neumann
Sennhüttenstrasse 16
8912 Obfelden

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde danu nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Sonverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

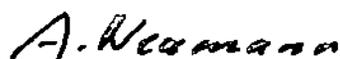
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut nnannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Obfelden, 8. Juli 2020



Axel Neumann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/1995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autonitaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Lützelflüh, 9. Juli 2020

Hulliger Annegret



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Franziska Wyser
Sternackerstr. 5
9000 St. Gallen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblem.ai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *St. Gallen, 9.7.20*)

(Name und Unterschrift)

Franziska Wyser
Fammatet NYER

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Co-

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

vid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblmail.github.io>

Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Ü bertragungsrisikos und zur Bekä mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hö rt dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prü-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

fung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

9604 Unterrindal, 09.07.2020

Markus Feustle



21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Online André
Gründlistr. 20
5622 Wattenwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», n.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Waltenschwil 9.7. 2020 A. O. R.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse) Jeanelle Stegmann
Gründlistr. 20
5622 Walterswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.ftml#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnissen angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jchlemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

• und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Waltensdorf, 9.7.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Max Hauri
Mazzinistrasse 7
2540 Grenchen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

(die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Grenchen 9. Juli 2020

Max Hauri



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Mirjam Lüpold
Bernstrasse 69
3032 Hinterkappelen

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveränßerlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht nmsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bern, 9. Juli 2020



Mirjam Lüpold

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

S. Schner
Dorf 37
9105 Schönengrund

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation-(z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

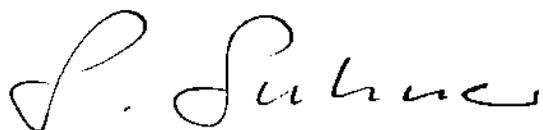
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Schönengrund, 8. 7. 20

(Name und Unterschrift)

Susanna Suhner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu änsnern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Langerhäusern, 9. 7. 20

(Name und Unterschrift)

Myriam Hauert

M. Hauert

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemari.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend zuzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020

Luca Maria Crivelli



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Andreas Bülh
Liberat 4726
9534 Bülh

~~Einzeichnen~~

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Grenchen, 05/07/20

(Name und Unterschrift) 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 135, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegesetz (S. 45)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#st-4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/31792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#st-7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#st-85>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1'700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,22 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 98 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/mediennotifikationen.assetdetail.3742835.html>

⁷ https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/202007-1/index.html#_id=3171

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mik-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325-Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (s.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/gaeburten-undstirbtaele/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbesritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz legt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19985395/index.html#_170

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfböligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfböligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

B. Ein Impfböligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfte] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/1995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spätaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Sauche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudionplayer?id=63ebca89-0836-4c35-80be-c54d4e7672b1>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

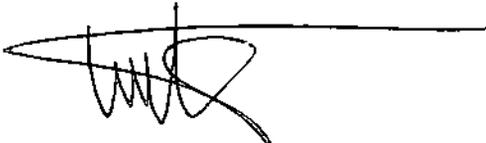
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Lenzburg, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)

Kirtas Tolga 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19985395/index.html#art1>

Brigitte Kolb
Marschallenstrasse 123
4054 Basel

A-Post

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 09.07.2020



Brigitte Kolb

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

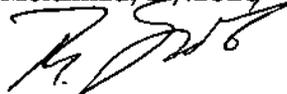
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Melchnau, 8.7.2020



Theodor Grob

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Ü bertragungsriskos und zur Bekä mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hö ö rt dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkstscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine frei-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

willige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Unterkwald, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)



21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Christina Landis
Kirchacherstrasse 22
8608 Bubikon

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bubikon, 9. Juli 2020



Christina Landis

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Elsa Fuchs und Bendicht Hofer
Weinbergstrasse 80 D
8408 Winterthur

Fuchs - Hofer, Weinbergstrasse 80 D, 8408 Winterthur
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Winterthur, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teilen wir Ihnen unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung in medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischen Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Winterthur 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Elsa Fuchs

Benedict Hofer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer nennwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischen Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Gempfen, 9. Juli 2020

Sarah Kissling



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblfemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

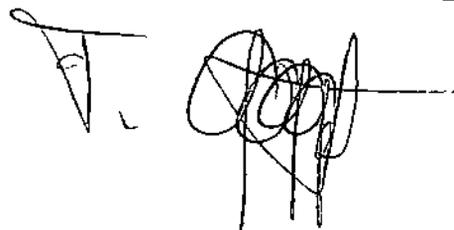
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Mosnang 01.7.2026

(Name und Unterschrift)

Trämi Gaggel



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srt.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Zürich, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Hanna Kern
Rothausstrasse 15

4132 Muttenz

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covi-

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

d-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemari.github.io>

Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen in Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des ÜÜ bertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prü-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

fung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Metz, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Maya Pfeifer
Röslistrasse 51
8006 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020

Maya Pfeifer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- h. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemienengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemienengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Genf, 9. Juli 2020*

(Name und Unterschrift) *U. Schranz*
Ulrich SCHRANZ, 25 Avenue Dumas
1206 Genf

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Martin Piller
Seebacherstrasse 3
8052 Zürich

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 18S, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht.

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

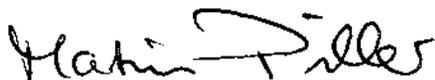
²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020



Martin Piller, lic. theol.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Hurt Braggini
Oberstr. 26
9038 Rehetobel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG: Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Rehefobel 9.6.2020

(Name und Unterschrift)

Wroggini

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

DORIS BERTSCH
SEEHALDENWEG 2
3852 RINGGENBERG

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblmai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergeben. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

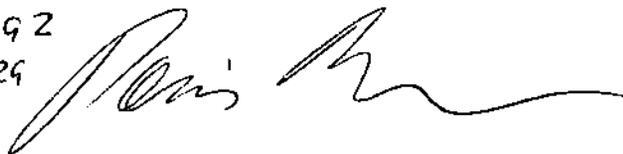
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Ringgenberg 9.07.2020

(Name und Unterschrift)

DORIS BERTSCH
SEEHALDENWEG 2
3852 RINGGENBERG



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani.1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

MOHLER C.
KIRCHPLATZ 3
4310 RHEINFELDEN

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Rheinfelden, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

LANDIA MOHLER



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

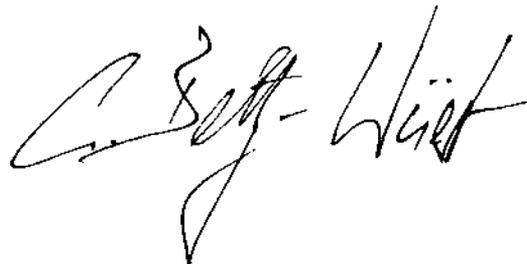
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Luzern, 8. Juli 2020

Claire Beltz-Wüest



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Jürg Burki
Engelgasse 12
5704 Egliswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>
2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>
3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>
4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Paudemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.asset-detail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine frei-

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

willige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

19 David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

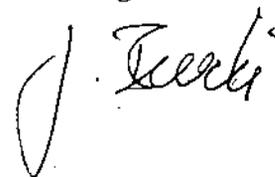
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Egliswil 9. Juli 2020

Jürg Burki



21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Solange Baeriswyl
Engelgasse 12
5704 Egliswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen; -
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcb1emai.github.io>

Symptome haben. Zum ändern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentcheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

19: David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

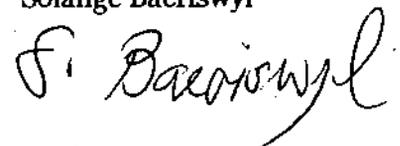
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert; sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Egliswil 9. Juli 2020

Solange Baeriswyl



21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Margaritha Weber
Friedbergstrasse 9
CH-9502 Braunau

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzunordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

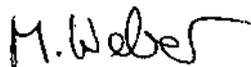
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Braunau, 09.07.2020



Margaritha Weber

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Silvia Pezzotta
Friedbergstrasse 9
CH-9502 Braunau

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Braunau, 09.07.2020



Silvia Pezzotta

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Patrick Widler, Rebhaldenstrasse 8, 8807 Freienbach
(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

FREIENBACH, 09.07.2020
(Ort, Datum)

Patrick Widler
(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Freienbach, 8.7.20

(Name und Unterschrift)

Rita Krieg Wildhaber



Rita Krieg Wildhaber
Oechslis 3
8807 Freienbach

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

- 1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Freienbach, 8.7.20

(Name und Unterschrift)

Thomas Wildhaber-Krieg

T. Wildhaber-Krieg

Thomas Wildhaber-Krieg
Oechli 3
8807 Freienbach

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.“

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den Augnst verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

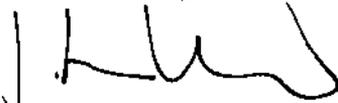
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Worblaufen, 9. Juli 2020



Jacqueline Tellenbach

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

A+

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019,

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCov/covid-19-datengrundlage-lage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsa-

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

che, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Worblaufen, 8.7.20

C. Siegenthaler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Sonja Schaffner
Höheweg 39
3626 Hünibach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbldmai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ernächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

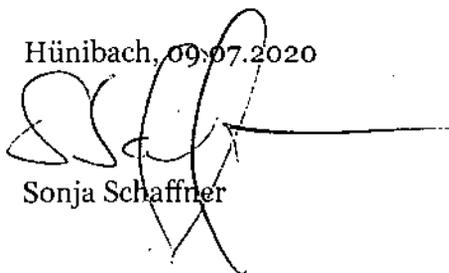
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hünibach, 09.07.2020



Sonja Schaffner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, uoch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Affoltern o/E, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Pia Brunner P. Brunner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

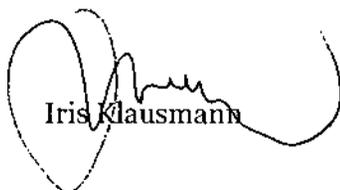
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Glarus, 08.07.2020



Iris Klausmann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Nicolas Rügger Taylor
Sybille Taylor
Schorenstrasse 74
3645 Gwatt Thun

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thun, 9. Juli 2020

Sybille Taylor



Nicolas Rüegger Taylor



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Als aktiver Bürger und besorgter Vater trete ich mit untenstehendem Anliegen an Sie.
Ich bitte Sie inständig in Hinblick auf unser aller Zukunft – auch derer Ihrer Lieben – sich auf unsere schweizerischen Grundwerte zu besinnen und dieses (dringliche) Bundesgesetz zu verwerfen.

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernebmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

¹² <https://jcblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachte Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Liestal, den 9. Juli 2020



M. Gyurech

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Als aktive Bürgerin und besorgte Mutter trete ich mit untenstehendem Anliegen an Sie. Ich bitte Sie inständig in Hinblick auf unser aller Zukunft – auch derer Ihrer Lieben – sich auf unsere schweizerischen Grundwerte zu besinnen und dieses (dringliche) Bundesgesetz zu verwerfen.

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

¹² <https://jcbblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ansserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

fürte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schntz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Liestal, 9. Juli 2020

B. Gyurech v. Waldkirch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Martin Horny
Sichternstrasse 43
4410 Liestal

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Liestal, 09. Juli 2020



Martin Horny

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr. Tiziana Vergnani - Rebenstrasse 49 – 9320 Arbon

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmittellungen.assetdetail.3742835.html>

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹² <https://jcblemari.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemieggesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemieggesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemieggesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Arbon, 9. Juli 2020

Dr. Tiziana Vergnani

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T. Vergnani', with a long horizontal stroke extending to the right.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Silvia Kistler, Untertaletenstr. 6, 8864 Reichenburg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Sonverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Reichenburg 9. Juli 2020

Silvia Kistler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzesammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemienge-

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

setz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-

Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task

Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

12 <https://jcbblemai.github.io>

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Refe-

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

rendum gegen das Epidemiengesetz führte - einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direkt-demokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen - aus welchen Gründen auch immer - schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

- nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Artsheim, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Berg Indira

J. Berg

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Schweizerische Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/voillmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

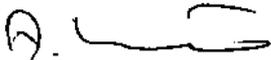
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Winterthur, 9. Juli 2020

Anita Wegmüller



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legitimitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

6313 Menzingen, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Müller Sacha



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Claudia Gasser
Schützematt 7
5316 Leuggern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbtemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Leuggern 8.07.2020

(Name und Unterschrift) Claudia Gasser



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bettina Marugg
Rebbergstrasse 66
8049 Zürich

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer buudeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlicheu «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Sceuario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Eutwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkstentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020



Bettina Marugg

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Thomas Schmid
Zumhofhalde 66
6010 Kriens

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung⁴, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG, Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a) die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b) die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c) besonders gefährdete Personen zu schützen;

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

- d) die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰).

Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich¹¹.

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen.

Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report¹²» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer Politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-l/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io/>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte¹⁷», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen.

Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen».

Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/19_vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt. Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Kriens 8.7.2020

(Ort, Datum)

Thomas Schmid 

(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 9. Juli 2020

Patrik Piguet



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

Claudia Imboden, Werkstrasse 15, 3428

Wiler b. Utzenstorf

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegesezt (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bern, 9.7.2020

Claudia Imboden



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

Werner Imboden, Werkstrasse 15, 3428

Wiler b. Utzenstorf

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bern, 9.7.2020

Werner Imboden



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autonitaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass hereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Alesheim 8. juli 2020

(Name und Unterschrift)

Silvia Kessler
Silvia Kessler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade uoch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jicblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde danu nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – au den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

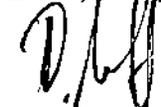
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Elsau, 08.07.2020



Denise Neff

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Patricia Ohnsorg, Leimatt 18, 6317 Oberwil b. Zug

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verhretung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischen Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass hereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

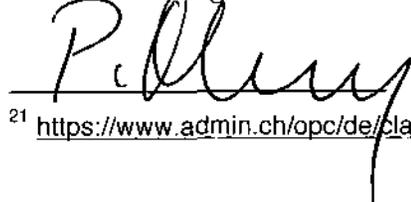
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Oberwil b. Zug, 09.07.2020

Patricia Ohnsorg



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Diana Stauffacher
Törlenmatt 3
8915 Hausen am Albis

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu hegegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juni wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlage ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Eiusatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dahei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, den 9. Juli 2020


Diana Stauffacher

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Oberwil, 8.7.2020



Silvia Maria Weise

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Nicole Marggi
Oberdorf 12
3233 Tschugg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mit-

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

glied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Znm andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcbblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders expoierten Personeu uud von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkstscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen blei-

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

ben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Tschugg, 8. Juli 2020

Nicola Magn

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Severin Erni
Oberdorf 12
3233 Tschugg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mit-

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

glied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkstscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen blei-

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

ben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

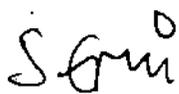
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Tschugg, 8. Juli 2020

Severin Erni



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

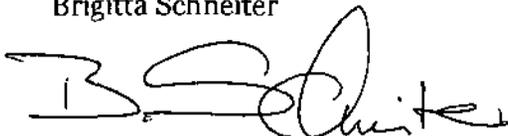
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wallisellen, 9. Juli 2020

Brigitta Schneiter



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblmail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es hesteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Leuggern, 09.07.2020



Susanne Spitznagel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Frau Daniela Langenegger
Gassenbrunnen 13
4433 Ramlinsburg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Baselstadt, 8.7.2020

Name und Unterschrift

DANIELA LANGENEGER



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Corouavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegeu oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum: Hergiswil, 08.Jul.2020

Jaël Grigg



(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum: Hergiswil, 08.Jul.2020



(Name und Unterschrift)

Seline Guggi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Marianne Tschan
Oberdorfweg 6
3812 Wilderswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsharkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wilderswil den 9. Juli 2020

Marianne Tschan



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Reto & Barbara Krainz-Aerni
Hauptstrasse 179
3852 Ringgenberg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teilen wir Ihnen unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein, da dies eh ein Ding der Unmöglichkeit ist. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Diese Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

selteneren Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünschen wir uns klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist echte Demokratie unmöglich.

Ringgenberg, den 9. Juli 2020

Peter Krausz Barbara Krausz

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teilen wir Ihnen unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt! Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

- Die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- Die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

- Besonders gefährdete Personen zu schützen;
- Die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.³ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁴). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik⁵). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.⁶

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates

³ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/gebuerden-todesfaelle/todesfaelle.html>

⁶ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»⁷ angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV⁸ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

⁷ <https://jcblemari.github.io>

⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes⁹ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁰ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹¹ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁰ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹², in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹³ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie, sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹² <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁴

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020¹⁵ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁴ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

¹⁵ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

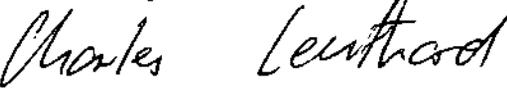
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel¹⁶). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Brienzwiler, 9.7.2020

Franziska Leuthard	
Charles Leuthard	
Livia Leuthard	

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Monica Schmidiger
Seestv. 146
8707 Uetikon am See

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/gebueren-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbiemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lage» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden: Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Uetikon am See, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

MONIKA SCHMIDIGER
M. Schmidiger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fanas, 08.07.2020

Anita Gansner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Hirt Giller
Jewerbestrasse 31
3012 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-auraer-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bern 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Hint Gilleis 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

David Klee
Binnet 27
3308 Grafenried

9. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/toedesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel heseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fraubrunnen, 9.7.2020

David Klee



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Q

(Adresse)

Reto Rudin
Opfikerstr. 33
8304 Wallisellen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht unsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Wallisellen 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Reto Rudin



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mik-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

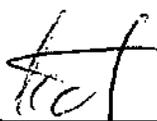
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fanas, 08.07.2020

Franco Mathis



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblernai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

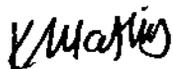
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fanas, 08.07.2020

Karin Mathis



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Naturheilpraxis – Salloch
Frau Anne Salloch
Altigerweg 10
8754 Netstal

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-iagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon anzugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium angeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Netstal, 09.07.2020



Anne Salloch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse): *Paul Meyer*
Schnellenweg 175
4718 Holderbank

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht .

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhaug mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Eiuschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht»:

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischen Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden: War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

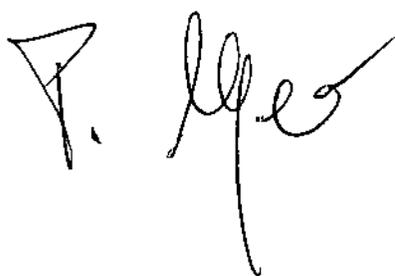
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Holderbank / So 9.7.2020

(Name und Unterschrift) Peter Meyer



7.5 Danke für's Weitestete an unser Volkswort!

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemienengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unuötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum, Name und Unterschrift

Worb 9. Juli 2020 J. P. P.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Urs Kohler
Sempacherstrasse 66
4053 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests, allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 8. Juli 2020

Urs Kohler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Morschach, 9. Juli 2020

Peter R. Rickenbacher



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Wolfram M. Burgert
Hinter den Gärten 7
4452 ITINGEN (BL)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäß Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Größenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine außerordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neuwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbfemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäß den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

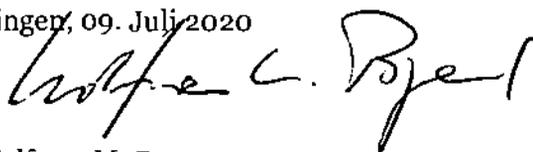
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Itingen, 09. Juli 2020



Wolfram M. Burgert

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² betr. Regelung der Impfung mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes³ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes⁴ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»⁵, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2⁶ angezeigt.

Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

Biltross, 9.7.20

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'B' followed by a long horizontal line that ends in a small hook.

Jürg und Verena Steinegger
Hausmatten 13
2564 Bellmund

**Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern**

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemienengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben».

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum Bellmund, 9. Juli 2020

Unterschrift: J. R. [Signature] V. Steffen [Signature]

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

RETO STERN
GARTENSTR. 7
4107 ETIXAEN

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. **Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit.** Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel³). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes⁴ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁵ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eiugetreuen oder unmittelbar drohenden

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁶: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁷

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁸ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zu-

6 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

7 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

8 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

rück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁹ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik¹⁰). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹¹). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹²

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mit-

9 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

11 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

12 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

glied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹³ angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹⁴ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁵ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewäl-

13 <https://jcblermai.github.io>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

tigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfül-lung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁶ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁷ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf ge-fährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des U"bertragungsrisikos und zur Beka"mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er ho"rt dabei die Kantone an.» Darunter w"urde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erl"uterungen ausdr"ucklich festh"alt. Der von einem Impfblogato-rium betroffene Personenkreis w"urde dann nach einfacher Anh"rung der Kantone, aber ohne Entscheid des urspr"unglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat "ubergehen. Es widerspricht dem Legalit"atsprinzip, den Entscheid einer "ubergeordneten In-stanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bun-desrat, zu ver"andern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz f"uhrte – einen Volksent-scheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbar-keit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer f"ur die allgemeine Bev"olkerung ver-st"andlichen Sprache kl"aren.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend gepr"uften pharmazeutischen Produkten ist v"olkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes "uber b"urgerliche und politische Rechte»¹⁸, in der Schweiz

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁹ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentari-

¹⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

schem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.²⁰

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²¹ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

20. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

21 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

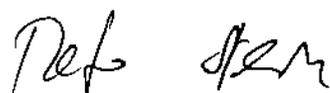
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Ettingen, 9. Juli 2020

Reto Stern

Handwritten signature of Reto Stern in black ink.

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mi/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Münchenstein, 9. Juli 2020



Angelika Torrie

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Adrian Bornhauser, Reinacherstrasse 267, 4053 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Kurze Fristen führen zu kurzfristigen Reaktionen.

Das folgende Schreiben wird Ihnen schon bekannt sein. Es widerspiegelt meine politische Meinung zum sogenannten «Covid-19-Gesetz» ziemlich treffend.

Ich war sehr erstaunt über den Inhalt dieses Gesetztes, das von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt in die Vernehmlassung geschickt wurde. Die Beweggründe für die meisten der darin enthaltenen Gesetzes-Artikel sind für mich nachvollziehbar und sind aus meiner Sicht einzig der Situation geschuldet, dass der Bundesrat seine Kompetenzen sehr grosszügig ausgelegt und in einigen Punkten gar überschritten hat. Das vorliegende Gesetz dient in vielen Punkten der Rechtfertigung und nachträglichen Legalisierung von fragwürdigen bundesrätlichen Erlassen und hat keinerlei Gültigkeit für die unmittelbare oder ferne Zukunft der Schweiz.

Unerwähnt im folgend von mir 1:1 zitierten Schreiben bleibt der Umstand, dass die Laufzeit bis 31.12.2022 darauf schliessen lässt, dass sich der Bundesrat bewusst ist, dass er sich mit den getroffenen Massnahmen in einem staatsrechtlich heiklen Zustand begeben hat. Das Gesetz ermöglicht Korrekturen und Nachbesserungen ohne den «demokratischen Prozess» durchlaufen zu müssen. Ich als Bürger der Schweiz ziehe es vor, die Notrechte auf der Basis des bestehenden Pandemiegesetzes so schnell wie möglich (wie im Gesetz vorgesehen) zu beenden und alle gemachten Entscheide und deren Folgen einer «demokratischen» und vor allem einer Rechtsstaatlichen Überprüfung auszusetzen.

Aus diesen Gründen und unterstrichen durch die Aussagen in der folgenden Stellungnahme ist das Gesetz abzulehnen.



Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

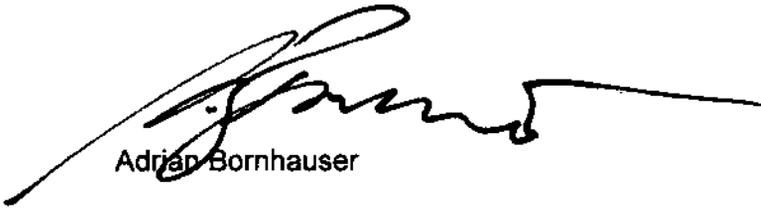
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 09.07.2020



Adrian Bornhauser

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.htm#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Meikirch, 9. Juli 2020

Armin Marti



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Ernst Lüdi, Untertaletenstr. 23, 8864 Reichenburg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Anfrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleicheude Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

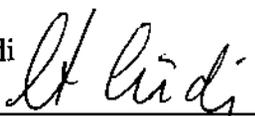
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindentlich durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Reichenburg 9. Juli 2020

Ernst Lüdi



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Pia Parpan
Breitried 2
8845 Studen
Tel. 055 414 25 35

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheidung einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Studen, 09.07.2020

Pia Parpan



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskantlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum anderen haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

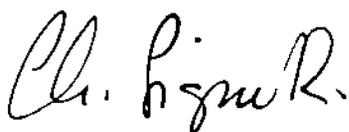
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Rapperswil, 9. Juli 2020

Charlotte Signer Riggenbach



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#an1>

Abs.
Juliane Andereggen
Bleikustr. 2
3911 Ried-Brig

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentcheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

19 David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ried, Brig, 9.7.2020

Juliane Andereggen

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemien-gesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kom-

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

petenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzesammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben

¹² <https://jcblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit, fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primär-massnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervoll-machten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-aus-trieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

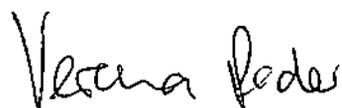
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Freundliche Grüsse



Verena Roder

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Brigitte Wälchli
Amthausgasse 19
3235 Erlach

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brannte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Erlach, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

B. Wälti

Brigitte Wälti

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Kein obligatorisch Impfpflicht!

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz__als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bonaduz 09.07.2020

Grace Marie Bricalli

Grace Marie Bricalli, Vignet 8, 7402 Bonaduz

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

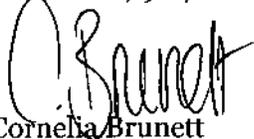
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schattdorf, 9.07.2020



Cornelia Brunett

Wickerigstrasse 8, CH-6467 Schattdorf

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diese Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

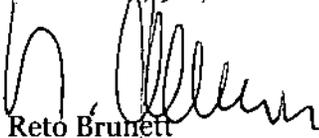
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schattdorf, 9.07.2020



Reto Brunetti

Wickerigstrasse 8, CH-6467 Schattdorf

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer ueunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten uotrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Brunnen, 9.07.2020



Erika Blaser

Büölstrasse 7, CH-6440 Brunnen

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Tessa Richter
Journlistr. 7
8800 Richtswil

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblernal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Markus Frei
(Adresse) alte Landstr. 39
8805 Pichtenwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

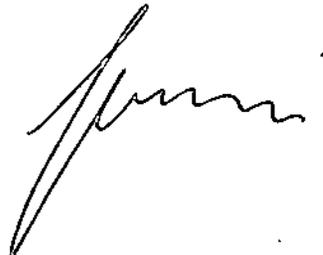
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Bidetswil, 9.7.2020*

(Name und Unterschrift)

Frei Hauke



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hedingen, 9. Juli 2020

Sonja Lindner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Ursula Müller
Zürichholzstr. 10
8057 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

9.7.2020

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für

⁹ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemienengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Ursula Müller

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

:Barbara :Bär Brächli 3 9548 Matzingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblmai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Matzingen, 8.7.2020

:Barbara :Bär

:Barbara :Bär

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Annika Fernandez
Bubikerstrasse 32
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum anderen haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Jona, 9.7.2020

Unterschrift

Annika 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Bonaduz, 9.7.2020

Name und Unterschrift

Barbara Farrer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Hansruedi Hunter, lic. phil. I
Vorstadtstr. 30
8953 Dietikon

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juni wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹²<https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhaug mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a22>

¹⁶<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>
20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dietikon, 8. Juli 2020

Hansruedi Hüntel, lic.phil. I

²¹<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Naturheilpraxis – Grub
Herr René Grub
Altigerweg 10
8754 Netstal

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notwendigen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffene Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notwendigen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», n.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

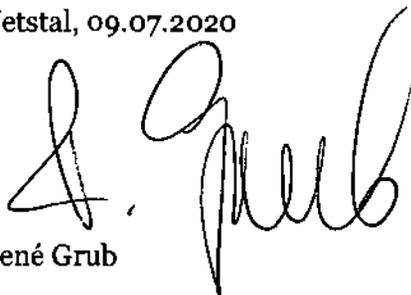
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Netstal, 09.07.2020



René Grub

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Christian Gansner
Fanaserstrasse 13
7215 Fanas

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

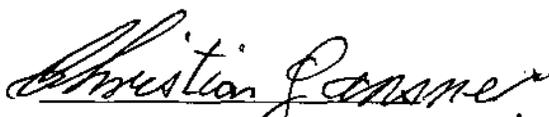
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Fanas, 08.07.2020

Christian Gansner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Diego Stoffel
Oradem vitg 7
7147 Vignogn

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch hundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der hestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Vignogon 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

DIEGO STOFFEL, D. Stoffel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Florence Schreiner, Reinacherstrasse 267, 4053 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Kurze Fristen führen zu kurzfristigen Reaktionen.

Das folgende Schreiben wird Ihnen schon bekannt sein. Es widerspiegelt meine politische Meinung zum sogenannten «Covid-19-Gesetz» ziemlich treffend.

Ich war sehr erstaunt über den Inhalt dieses Gesetzes, das von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt in die Vernehmlassung geschickt wurde. Die Beweggründe für die meisten der darin enthaltenen Gesetzes-Artikel sind für mich nachvollziehbar und sind aus meiner Sicht einzig der Situation geschuldet, dass der Bundesrat seine Kompetenzen sehr grosszügig ausgelegt und in einigen Punkten gar überschritten hat. Das vorliegende Gesetz dient in vielen Punkten der Rechtfertigung und nachträglichen Legalisierung von fragwürdigen bundesrätlichen Erlassen und hat keinerlei Gültigkeit für die unmittelbare oder ferne Zukunft der Schweiz.

Unerwähnt im folgend von mir 1:1 zitierten Schreiben bleibt der Umstand, dass die Laufzeit bis 31.12.2022 darauf schliessen lässt, dass sich der Bundesrat bewusst ist, dass er sich mit den getroffenen Massnahmen in einem staatsrechtlich heiklen Zustand begeben hat. Das Gesetz ermöglicht Korrekturen und Nachbesserungen ohne den «demokratischen Prozess» durchlaufen zu müssen. Ich als Bürger der Schweiz ziehe es vor, die Notrechte auf der Basis des bestehenden Pandemiegesetzes so schnell wie möglich (wie im Gesetz vorgesehen) zu beenden und alle gemachten Entscheide und deren Folgen einer «demokratischen» und vor allem einer Rechtsstaatlichen Überprüfung auszusetzen.

Aus diesen Gründen und unterstrichen durch die Aussagen in der folgenden Stellungnahme ist das Gesetz abzulehnen.

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.¹⁷ Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält: Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind:

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

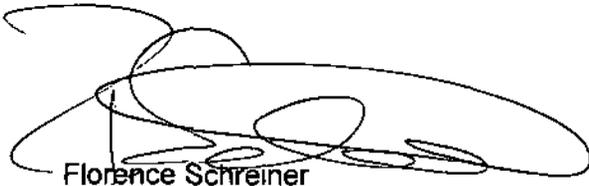
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 09.07.2020



Florence Schreiner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

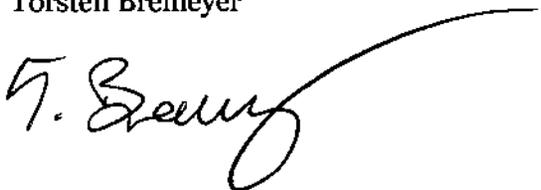
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Kilchberg, 8. Juli 2020

Torsten Bremeyer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, den 9. Juli 2020



Adrian Wirth, Dr. Paola Deprez

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stefanie Brunner
Berneggstrasse 54
9000 St. Gallen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

St. Gallen, 09 Juli 2020

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblemari.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, dass sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

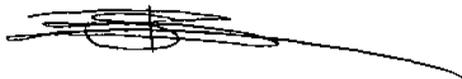
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Freundliche Grüsse



Stefanie Brunner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Robert u. Regula Merz -Hossli
Dorfstrasse 154
4623 Neuendorf



Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Neuendorf, 9.7.20

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Neuendorf, 9. Juli 2020

Robert Merz :



(Name und Unterschrift)

Regula Merz : 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Kathrin Gass
Hayter Weg 23
4141 Zollikofen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pan

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Gampel, den 09.07.2020*

(Name und Unterschrift)

Kathrin Jäso


Rahel Dönni
Alpsteinstrasse 25
9240 Uzwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcb1emai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Uzun, 9/7/2020

Zahel Demir

Z. ÖZMEN

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Annemarie Kunz
Schlattweg 10
5707 Seengen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mj/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleutritte. Der Vorsteher des Departements des Inneren hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präanbel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Genève, 9. Juli 2020

Name und Unterschrift



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Heidi Sager
Hangweg 100
3095 Spiegel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Bern, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)  Heidi Jäger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

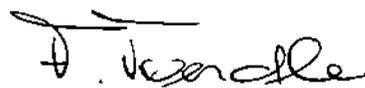
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bern, 9. 07. 2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Gardel Pöcher
Bollackerweg 201
5024 Kettigen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

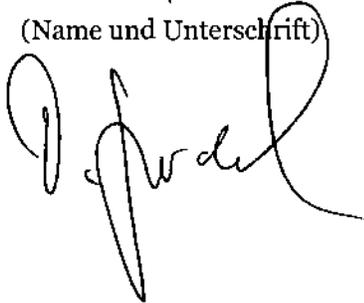
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Seon, 27.2.20

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Anaë Schamberger
Geissbühlstrasse 9
5600 Ammerswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Seon, 9.7.2020*

(Name und Unterschrift)

Ariane Schanberger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Absender:
Markus Schamberger
Geissbühlstrasse 9
CH-5600 Ammerswil

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der

¹² <https://jcblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bnd und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

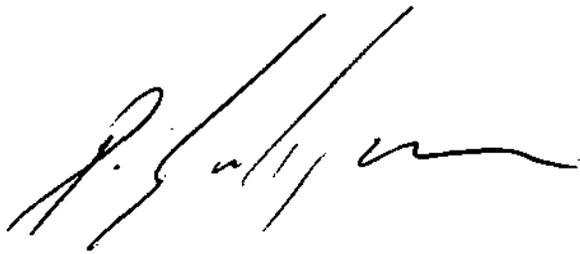
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Seon, 9. Juli 2020

Markus Schamberger

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Schamberger', written in a cursive style.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Lea Zweifel
Maschinenweg 3
6212 St. Erhard

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum St. Erhard 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Leo Zweifel


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Plessner-Pereira da Silva
Dinkelhof 10
5706 Boniswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnissen angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Veruehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Inneren hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Sten, 9.11.2020

(Name und Unterschrift)

Anneke Plessner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Bruno Feierabend
Fahnhof 1
6034 Inwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.htm#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

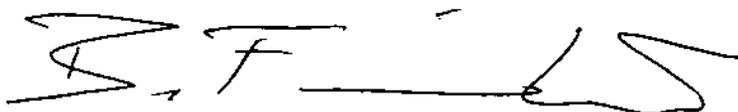
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Inwil 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'S. F. ...', written over a horizontal line.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Melanie Feierabend
Fahrhof 1
6034 Inwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemienengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Lucerne 8. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Melanie Feierabend
Melanie Feierabend

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Mona El Baradie, Valzeinastrasse 22, 7213 Valzeina
Eveline Meyer, Valzeinastrasse 30, 7213 Valzeina
Corsin Meyer, Valzeinastrasse 30, 7213 Valzeina

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

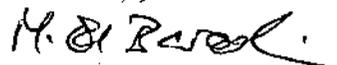
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

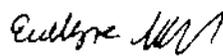
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

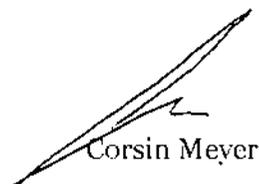
Valzeina, 9. Juli 2020



Mona El Baradie



Eveline Meyer



Corsin Meyer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheil/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notwendigen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Walzenhausen, 09.07.2020


Suzanne Lipworth

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Markus Fischer
Strandbadweg 6

8610 Uster

09. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://cblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

(Name und Unterschrift)

Uster, 09.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jchlemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

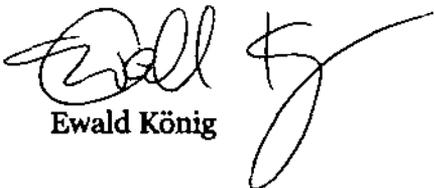
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Neuhausen, 09.07.2020


Ewald König

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

W. Wisner
Rüttliweg 2
4143 Dornach

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Feilay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Eutwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt n.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Sornach 9. 7. 20*

(Name und Unterschrift)

*W. Wiest
Waldtraut Wiest,*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Johanna Willmann
Fürstensteinerstr. 36
3053 Basel

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 BERN

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachmènts/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 9. Juli 2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse) *Willy Küttel
Ridlistr. 21
6375 Teekenried*

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet; «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemari.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Beckenried 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Willy Rüttel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Abs.
Claudia Peter
Rüeggenthalstrasse 6
8344 Bäretswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

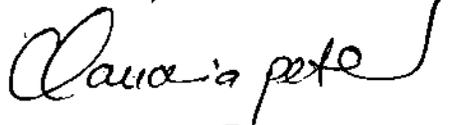
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bäretswil, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)



Claudia Peter

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Brotschi Max
Obere Greibengasse 7
4500 Solothurn

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Solothurn, 9. Juli 2020



Brotschi Max

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Anmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

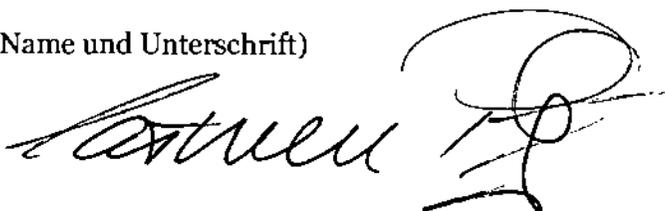
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) 4106 Therwil, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblernai.github.io>

5. Die Einschränkungen der Grundrechte sind im Gesetz nicht erwähnt, aber in den Erläuterungen vorgesehen

«Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage», schreibt Art 36¹³ der Bundesverfassung vor. Und: «Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein.» Im Vorschlag zum Covid-19-Gesetz fehlen jedoch die Einschränkungen, die bisher mit Notrecht begründet wurden.

Der Bundesrat geht aber offenbar davon aus, dass solche Eingriffe aufgrund des Covid-19-Gesetzes weiterhin möglich sind, heisst es doch auf Seite 34 der Erläuterungen¹⁴: «Es liegt auf der Hand, dass die zahlreichen Massnahmen, die der Bundesrat mit verfassungsunmittelbaren Verordnungen angeordnet hat, zum Teil schwerwiegend in verschiedene Grundrechte eingegriffen haben. Das aussergewöhnliche Ausmass der Krise verschafft jedoch den Staaten einen sehr grossen Ermessensspielraum bei der Wahl der Massnahmen, die sie zur Bekämpfung der Epidemie für erforderlich halten. Die Massnahmen des Bundesrates gründen auf einer gesetzlichen Grundlage, liegen im öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig.»

Der letzte Satz muss als Behauptung klassiert werden. Der Gesetzesentwurf enthält keine der schwerwiegenden Einschränkungen der Grundrechte, von denen der Bundesrat annimmt, dass er sie weiterhin verfügen kann.

6. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹⁵ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a36>

¹⁴ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

7. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁶ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

8. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁷ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁸ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

9. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁹, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2²⁰ angezeigt.

10. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

11. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

²⁰ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.²¹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²² zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinische Begriffe nachzubessern.

²¹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

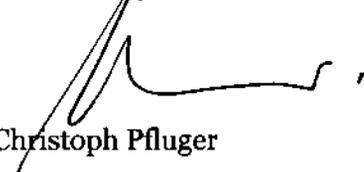
²² <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²³). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Solothurn, 9. Juli 2020



Christoph Pfluger

(Geb. 7. Juli 1954, Bürgerort Solothurn)

²³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Anna Margrit Heiniger-Mathys
Rosenbühlstrasse 30
8044 Zürich
annegret.heiniger@bluewin.ch

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allgrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

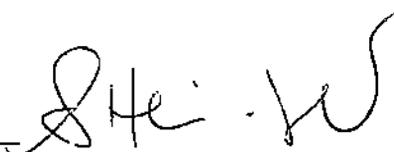
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Zürich, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Anna M. Heinige 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Khor Geok Loo
Nordstrasse 155
8037 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

praxis.taoloo@gmail.com

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes² und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/81792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail/3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewilligt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verwaltungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemal.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiegengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiegengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiegengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergeben. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiegengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfte] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verborgen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7872bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Zürich, 08.07.2020

(Name und Unterschrift)

Geok Loo Khoo



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#an1>

Andre Desponds @zhok.ch

André Desponds
Im Heuerli
8841 Gross

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachment/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/18995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail/3742635.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mtk-und-l/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnissen angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Felley, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Felley ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todeslaelle/todeslaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Felleys Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Felley trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. c). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19985395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primär-massnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben».

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direkte-demokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203994 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=83abca89-0638-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

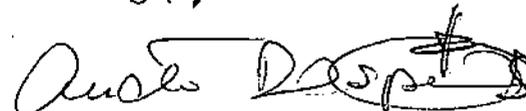
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Gross 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Reinhold Schoch
Talacker 9
8259 Kastenholz

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Kaltenthal 8.7.2020*

(Name und Unterschrift) *R. Schoch*
REINHOLD SCHOCH

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

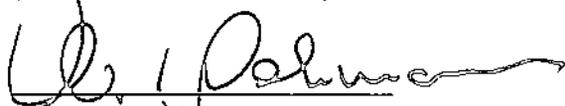
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Karlsruhe, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)


Ueli Lehmann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Yvonne Dubois
RM & MLD / KPE
Baselstrasse 113
4144 Arlesheim
Tel. 077 448 83 87
ZSR Nr. B 596760

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Arlesheim 8.7.20*)

(Name und Unterschrift) *Graume Dubois*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum 09.07.2020

(Name und Unterschrift) DANIEL BRUPPACHER



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – ans welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Nidau, 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Wyssebach Dorothee

D. Wyssebach

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Christian Heiniger
Dr.sc.nat
Rosenbühlstrasse 30
8044 Zürich
cheiniger@gmx.net

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

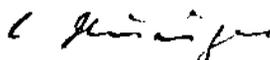
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Christian Hainiger 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Simon Gutmann Jatho
Nadelberg 32
4051 Basel

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Betreff: Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbtlemat.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem

Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

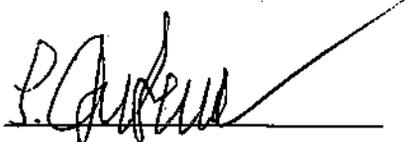
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 08.07.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

C. Uttinger-Byser
Weinweg 22
4054 BASEL

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jchlemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

BÄZ, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Christine Uhinger
c. Uhinger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

STUDER ANOUK
STÖBERSTR. 23
4055 BASEL

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mlk-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemienengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemienengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

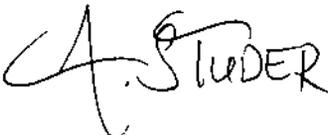
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) BASEL , 9. JULI 2020

(Name und Unterschrift)

STUDER ANOUK 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr. Phil. M. Rigamonti Largey
Attenhoferstr. 6
8640 Rapperswil SG

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblmail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum, Rapperswil, 9.7.2020



M. Rigamonti

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Marianne Schoch
Talacker 9
CH-8259 Kaltenbach

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angeben. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://fcblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergeben. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts hegeget werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, giug es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Kalkbühl, 9.7.2020*)

(Name und Unterschrift)

Manasse Schoch

M. Schoch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbiemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Herrliberg, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

A. W. W. W. W.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

*Msra dem Hollander
Jägerstr. 140
3600 Thun*

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742635.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Veruehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Thun 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Bruno von Holander



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Leo den Hollander
Scherzligung 12
3600 Thun.

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbiemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium angeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

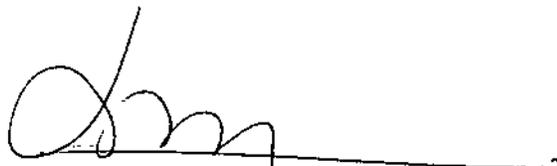
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Mun 8.7.'20

(Name und Unterschrift)

Leo de Hollander



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend eine Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lu-st-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Freundliche Grüsse

Doris Strauch

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Strauch', written in a cursive style.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

9. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Peter Kessler
Amselstr. 10
4410 - Liestal
Tel. 061-831 0077

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *4410 Liestal*

9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Peter Kessler

P. Kessler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniel Keist, Fildernstasse 32, 6030 Ebikon

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Ingres / Forderung

Die WHO, so wie sich diese heute zeigt, muss in aller Deutlichkeit als terroristische Organisation bezeichnet werden. Wird sie doch von Multiinilliardären und Eugenikern (nicht Philantropen) unterwandert und seit Jahren massgeblich gesteuert. Die Impfprogramme und Impfpläne, welche die WHO-Terroristen seit Jahren verfolgen, sind mit Pharmamultis, Biotechfirmen und Regierungen seit mindestens September 2019 breit abgesprochen und eindeutig und klar beschlossene Sache.

Die WHO-Terroristen streben nicht nur noch grössere Milliarden Gewinne an, sondern wollen erklärterweise die gesamte Menschheit auf ein paar hundert Millionen Menschen reduzieren. Feldversuche an Menschen in Asien und Afrika, wo unter dem Deckmantel der WHO die gleichen Biowaffenterroristen mit angeblichen „Polio-Impfungen“ viel Leid unter Kindern und angeblichen „Malariabehandlungen“ die Sterilisation von Tausenden von Frauen vorangetrieben haben, müssen dem Bundesrat, dem BAG und dem Schweizer Parlament bestens bekannt sein.

Die Hintermänner in der WHO sind die Hitlers der Neuzeit. Statt durch die Gaskammer sollen 7 Milliarden Menschen und darin eingeschlossen auch das Schweizer Volk mit der Giftspritze willig gemacht, sterilisiert, gechipt und ein Grossteil auch beseitigt werden. Menschenversuche und Rassenhygiene gehen weiter - wie zu Zeiten des Nationalsozialismus des 20. Jahrhunderts. In vollem Wissen darum hat der Bundesrat das Schweizer Volk an Terroristen der WHO verraten. Der Startschuss dafür fand bereits in der Zeit um das Jahr 2015 oder sogar früher statt. Weshalb dies der Bundesrat tat und immer noch tut, sollen

möglichst bald unabhängige Gerichte (sofern es diese überhaupt noch gibt) beurteilen. Dafür soll gegen den gesamten Bundesrat Strafklage erhoben werden.

Weiter:

Nichts von dem was der Bundesrat seit Ausbruch von Sars-COV-2 von seinen Bürgern verlangt, dient auch nur ansatzweise dem Schutze der Gesundheit seiner Bürgerinnen und Bürgern. Dessen muss sich der Bundesrat und weite Teile des Schweizerischen Parlaments voll bewusst sein.

1. So ist das Tragen von Masken über einen längeren Zeitraum nicht nur schädlich, sondern schützt bei weit über 90% der getragenen Masken überhaupt nicht gegen Viren. Tragen doch die meisten Masken höchstens das Label „Hygiene- und nicht Virenschutzmaske“.
2. Mit dem Lockdown hat der Bundesrat die Schweizer Wirtschaft mit Fleiss und voller Absicht an die Wand gefahren. Dabei hat er mindestens 100 Milliarden Franken unserer Steuergelder in den Sand gesetzt. Der Bundesrat ist verantwortlich für Hunderte von Firmenschliessungen; Suizide; schwere psychische Erkrankungen und dauerhafte gesundheitliche Schädigungen vieler seiner Bürger. Dies tut er auf Geheiss von WHO-Terroristen. Einzig und alleine, damit diese Supermilliardäre zu Lasten von Staaten und deren Bürgern weitere Milliarden Gewinne einstreichen konnten und noch können. Auch dafür soll der gesamte Bundesrat zur Verantwortung gezogen und juristisch belangt werden.
3. Lockdown, social distancing, homeoffice und stay at home – alleine schon diese englischen Wortschöpfungen zeigen aus welchem Sprachraum diese Terroristen, Bigbosse und Weltbeherrscher stammen – bezwecken bloss, dass dem Volk möglichst sämtliche direktdemokratischen Möglichkeiten genommen werden. So u.a. die Versammlungsfreiheit.
4. Statt das Immunsystem mit frischer Luft und Sonne (Vitamin D) und einer gesunden Ernährung (Vitamin A und C) zu stärken, hat der Bundesrat in umgekehrt-gesundheitsschädigender Art und Weise von seinem Volk verlangt, es babe zu Hause zu bleiben und sich zu isolieren.
5. Gleichzeitig hat homeoffice und stay at home dem Software-Riesen und dem Internethandel-Riesen die Kassen um weitere Milliarden gefüllt.
6. Die mehrmonatige und Teils immer noch andauernde Isolation von Menschen in Alten- und Pflegeheimen, wie auch Spitälern - auch vom Schweizer Bundesrat verordnet - sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Dafür soll sich der gesamte Bundesrat dereinst vor Gericht (Kriegsverbrecher-Tribunal in Den Haag) zu verantworten haben.

7. Wie bereits unter 1. dargelegt, hat im Falle von Sars-COV-2 das Maskentragen nichts mit Virenschutz zu tun. Dafür ging der Bundesrat mit der Fahne im Wind und ohne klar erkennbare Strategie und Empfehlungen an sein Volk grobfahrlässig vor. Es ist aber ganz offensichtlich, dass das Tragen von Masken als Erniedrigung eines Volkes und eines jeden einzelnen Bürgers gedacht ist. Als Analogie dazu kann der Gesslerhut zu Tellen Zeiten dienen. So zeigen Maskenträger, dass sie sich mit der von den WHO-Terroristen verordneten und der vom Schweizer Bundesrat umgesetzten Massenmanipulation, wie auch der permanenten Gehirnwäsche abgefunden haben. Die Mittel, welche der Bundesrat und seine übergeordneten Biowaffenterroristen mit deren unablässigen Kriegsrhetorik und Panikmache über sämtliche verfügbare und kontrollierbaren Medien seit Anbeginn anwenden, sind menschenverachtend, feige und in höchstem Masse verwerflich. Auch dafür soll sich der gesamte Bundesrat vor Gericht zu verantworten haben.
8. Die Hintermänner, Strippenzieher und Terroristen der WHO haben bereits vor Jahren exakt diese Pandemie angekündigt. Während deren bisherigen Versuche eine Pandemie auszurufen zu können, in den letzten beiden Jahrzehnten noch gescheitert sind, wurden in der Zwischenzeit eine Vielzahl an Regierungsvertretern mehrere identische Versprechen abgerungen, wie sie im Falle einer Pandemie gegen ihr Volk vorzugehen haben. Eines der Versprechen lautete: Jedes Volk hat sich einer Impfpflicht zu unterziehen. Der Gesetzesentwurf «Covid-19-Gesetz» und der darin vorgesehene Impfwang ist daher nichts weiter, als die logische Konsequenz und das Einlösen eines eigentlichen Schwurs, welches der Gesamtbundesrat, aber insbesondere Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga einem oder mehreren der Terroristen machen musste. Eine Vielzahl weiterer Staats- und Regierungschefs anderer Nationen haben diesen Schwur im übrigen auch geleistet.
9. Dass alle 194 Staaten welche in der WHO vereint sind (ausgenommen China und wenige kleine Inselstaaten im Pazifik) unisono und praktisch zur gleichen Zeit und ziemlich identisch den Lockdown ausriefen; die Schulen schlossen; den Tourismus und das freie Reisen lahmlegten; die Bürger nach Hause beriefen etc. zeigt klar, wo und in welcher Organisation die Verantwortlichen zu suchen sind.
10. Dass die Biowaffenterroristen mit einem vergleichsweise harmlosen und weit weniger oft tödlich verlaufenden Coronavirus, als mit z.B. dem Influenzavirus der Jahre 2017/18 zu Werke gehen und wie es darüber hinaus auch noch mit klar gefälschten Testungen und gefälschten Infizierten- und Todeszahlen zu tun haben zeigt, wie selbstsicher und dilettantisch diese WHO-Terroristen und Betrüger zu Werke gehen.
11. Der Schweizer Bundesrat sitzt zweifelsfrei Verbrechern auf, die unverzüglich vor das Kriegsverbrechertribunal von Den Haag gehören. Ob sich der Bundesrat aus blosserem Eigennutz, weil das Finanzsystem zur Zeit crasht oder ob er unter massivem Druck sich diesen Kriegsverbrechern beugt, soll ein unabhängiges Gericht beurteilen.

Fakt ist: Der Bundesrat kommt aus seiner Rolle nicht mehr raus, ohne sich selber zu belasten. Stattdessen setzt er sein Volk weiterhin unter massiven Druck. Repressalien jeglicher Art gehören zu seinem Repertoire. Etwas, was einer direkten Demokratie, wo das Volk der Souverän ist, absolut nicht geht und eines Bundesrates nicht würdig ist. Mit dem Notrecht hat der Bundesrat die Diktatur ausgerufen. Von dieser will und kann er aus bekannten Gründen nicht mehr zurück.

Meine Hauptforderung:

Der gesamte Bundesrat ist umgehend seines Amtes zu entheben.

Abschliessend halte ich weiter fest:

Solltet Ihr, das Schweizer Parlament, diesen Gesetzesentwurf gesamthaft oder auch nur in Einzelteilen so durchwinken, wie dies der Bundesrat vorliegend vorschlägt; und sollte dadurch dem Souverän, d.h. dem Schweizervolk, das obligatorische Referendum abgesprochen werden, dann sollt Ihr wissen, dass Ihr Euch mit sehr viel Blut Eures leidenden Volkes beschmiert. Ihr macht Euch mitschuldig am immensen Schaden, den das Schweizer Volk seit Mitte März 2020 erlitten hat und weiterhin erleidet.

Der Rest zum Vernehmlassungsentwurf «Covid-19-Gesetz» ist das Juristendeutsch, das Sie bestimmt schon tausendfach gelesen haben:

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

fürte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 hleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

«Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes,

den die Verfassung neunt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ebikon, 9. Juli 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Keist', written in a cursive style.

Daniel Keist

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Dr. med. Martin H. Jenzer
Innere Medizin FMH, ABIM
Phlebologie SGP
Sonnenbergstr. 11 6052 Hergiswil
Tel./Fax 041 630 16 81 / 041 630 16 44

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direkt-demokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

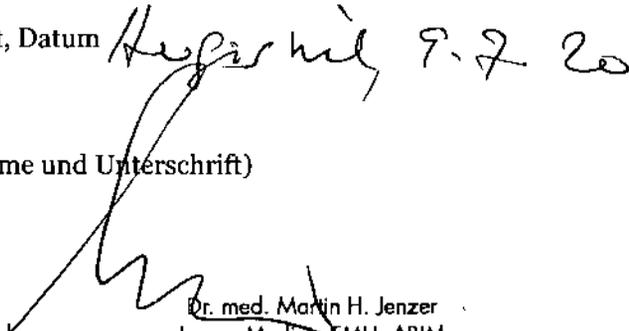
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Hergiswil, 9.7.20*)

(Name und Unterschrift)


Dr. med. Martin H. Jenzer
Innere Medizin FMH, ABIM
Phlebologie SGP
Sonnenbergstr. 11 6052 Hergiswil
Tel./Fax 041 630 16 81 / 041 630 16 44

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Elisabeth Jäger
Dorf 213
3159 Riedstätt

Einschreiben
An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

«Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgeureichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblemari.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfül-lung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Imp-fungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebli-che Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf ge-fährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bun-desrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Ent-scheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten In-stanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bun-desrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksent-scheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbar-keit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung ver-ständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

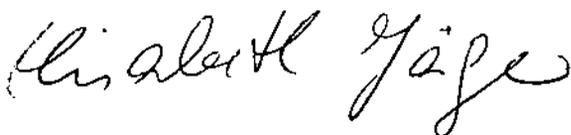
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Riedstätt, 09. Juli 2020



Elisabeth Jäger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Annemarie Fischer
Bettenstrasse 84
4123 Allschwil

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jicblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

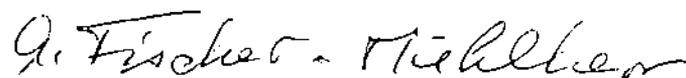
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Allschwil, 10. Juli 2020



Annemarie Fischer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Absenden
Frau
K. Anderson Höhr
Dornacherstr. 51
4053 Basel

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Basel, 10.7.20

(Name und Unterschrift) H. Andrevan Höhne

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Jan Marti
Wahlendorfstrasse 16
3045 Meikirch

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.htm#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Meikirch, 10. Juli 2020

Jan Marti



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Susanna und Hanspeter
Leutwyler-Feuz
Stäubli 2
6019 Sigigen
hpunds@bluewin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbrei-

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

tung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Znm ändern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tat-

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcblemai.github.io>

sache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Ü bertragungsrisikos und zur Bekä mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hö rt dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewisser-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

massen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

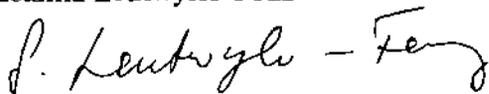
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

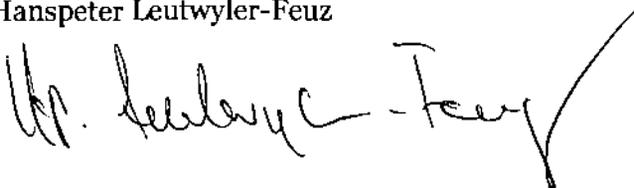
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

6019 Sigigen, 10. Juli 2020

Susanna Leutwyler-Feuz



Hanspeter Leutwyler-Feuz



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

OLIVIER VOISARD, UNTERCASSELSTRASSE 46, 3000 BIEL

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Coroua-Toteu – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Biel 09.07.2020

(Name und Unterschrift)

Voisard Olivier 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

1 Abs.:

Frau Eva Panzer
Blauenstr. 55
4054 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mlk-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Besid, Zürich, 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)



Eva Panse

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

12.07.1972
chantal de Paiva Peixoto
Hertensteinstr. 35
6004 Luzern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum anderen haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

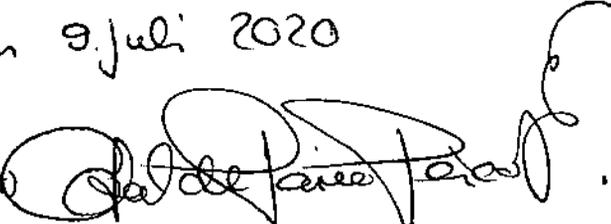
²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt hestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Luzern 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)  , Chantal de Paiva Peixoto 12.07.72

Susanne Höttschi

22.1.73, Susanne Höttschi, St. Karlstr. 37, 6004 Luzern

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

ANDREA VOGEL
HEINRICH-FEDERER-STR. 3
8038 ZÜRICH

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen; insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Sonverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Lünich, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)  ANDREA VOGEL

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Linda Jann
Huebstr. 72
8636 Wald

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingehracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

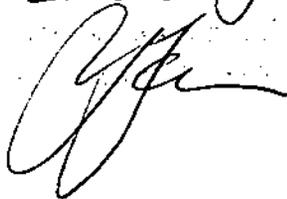
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar, von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Wald, 10.7.2020

(Name und Unterschrift) Linde Jahn



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Charlotte Römling
Tösstalstr. 83
8636 Wald

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

- 1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**
- 2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht.**
- 3. Es braucht keine notrechtlichen Verordnungen als Gesetz, auch nicht im Falle eines Wiederaufflammens der Pandemie.**
- 4. Die Hochrechnungen betreffend einer «zweiten Welle» sind unzulässig.**
- 5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**
- 6. Die Institutionen entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**
- 7. Unklare Regelung der Impfpflicht.**
- 8. Impfblogatorium für nicht standardgemäss geprüfte pharmazeutische Produkte ist völkerrechtlich verboten.**
- 9. Eine Dringlichkeit für ein Covid-19-Gesetz ist nicht gegeben.**
- 10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Die Covid-19-Verordnungen, respektive die «ausserordentlichen Lage», die der Bundesrat im März erlassen hat, basieren auf Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die Begrifflichkeit der «ausserordentlichen Lage» ist nicht definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Mit 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Es gibt keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück.

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Es braucht keine notrechtlichen Verordnungen als Gesetz, auch nicht im Falle eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer «zweiten Welle» sind unzulässig

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Aus der Vorlage des Bundesrates geht jedoch hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mi/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Fehlannahmen aus:

- Fehlannahme 1: Alle Infizierten unterliegen demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben.
- Fehlannahme 2: Alle Altersgruppen haben dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Es ist aber wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen.

Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August angesetzt.

Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen

¹² <https://icblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen.

Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben.

Es ist auch nicht sinnvoll, in einer besonders strittigen Frage – die zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

8. Ein Impfblogatorium für nicht standardgemäss geprüfte pharmazeutische Produkte ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Eine Dringlichkeit für ein Covid-19-Gesetz ist nicht gegeben.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Mit dem Covid-19-Gesetz liegt ein Entwurf für die Verlängerung von nicht überprüften Massnahmen vor. Dies obwohl die Bundesverfassung vorgibt, dass die Bundesversammlung die Massnahmen des Bundesrates prüfen muss.

Eine Überprüfung fällt zusätzlich schwer, da der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Auch zu beachten ist die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen schwierig ist.

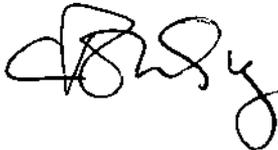
Die in den letzten Monaten verwendeten Begriffe und Kriterien wurden wiederholt geändert. Das bedeutet Unklarheit.

War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Je mehr Tests gemacht werden, desto höhere Zahlen ergeben sich.

Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 hingegen bleiben seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020¹⁹ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Der Begriff der Epidemie muss für eine Seuche mit gravierenden Folgen stehen. Epidemie darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Als Bürgerin wünsche ich mir klare Gesetze und klare Begriffe. Ebenso soll der Grundsatz gelten, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen.

Mit Dank und freundlichen Grüssen

Wald, 9. Juli 2020 

¹⁹ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grösseordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toteu – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 08.07.2020



Daniel Wieland

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Unterentfelden, 10. Juli 2020



Salomé Bucher

Salomé Bucher, lic. phil. I

Bäumlihofweg 25

S035 Unterentfelden

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Ronny Moser
Rte de Ferreyres 10a
1315 La Sarraz (VD)

Einschreiben

Schweizerische Bundeskanzlei
Rechtsdienst
Bundeshaus West
3003 Bern

La Sarraz, 10. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemienengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, welches sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

La Sarraz, 10. Juli 2020

Ronny Moser



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Christian Wehrli
Via alla chiesa 25
6986 Miglieglia

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb.lemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

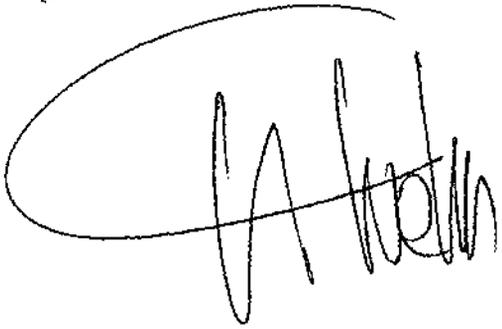
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

M. J. J. J., 10.7.2020

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Name und Unterschrift)

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and several vertical strokes on the right, resembling the name 'Christa Wehler'.

Christa Wehler

Elena Bonomi
In Weizenächern 33
8103 Unterengstringen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>



Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ansüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzunordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Unterengstringen, 9.7.2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

René Mazzucco, Mosenstrasse 47, 8854 Galgenen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.htm#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahme von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederauflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direkt-demokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Galgenen 9. Juli 2020

René Mazzocco



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Schelbert Thon
Brennenstr. 62
8842 Unteriberg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Unteriberg, 9.7.2020*)

Schuelbert Floris
(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemienengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsriskos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemienengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 10. Juli 2020

Katrin Bailleux



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Katharina Bühler
Kernstrasse 18
8406 Winterthur

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inueren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Unfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Sonveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Winterthur, 10. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Katharina Bühler Secka

K. Bühler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Peter Hagmann
Lachenackerstr. 12
8500 Frauenfeld

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblmai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingehracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Frauenfeld, 10.06.2020

(Name und Unterschrift)

Peter Hagmann



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Dr. iur. Hanspeter Strauch
Schweizer Botschafter i.R.
Thunstrasse 190

3074 Muri, 10. Juli 2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-fagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

10. Juli 2020



siehe persönliche Ergänzungen unter P.S. auf
folgender Seite

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

P.S. persönliche Ergänzungen

Die vorliegende Stellungnahme zum Entwurf für ein Covid-19-Gesetz ist mir von Leuten zugesteckt worden, die wissen, dass ich im Laufe meiner langen Karriere im EDA (1968 bis 2003) bei vielen Entscheiden beteiligt war, die wegleitend waren für die Lösung bedeutender politischer und rechtlicher Fragen, die international für die Schweiz völkerrechtlich von Tragweite waren.

1. So der Beitritt zur UNO unter Beibehaltung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der schweizerischen Neutralität.
2. Das Engagement zu Gunsten der UNO bei der Friedensregelung zwischen Israel und Palästina.
3. Die Überwindung der Apartheid.
4. Die Überwindung des Bankgeheimnisses bis zum Erlass des späteren Gesetzes über die sogenannten Potentatengelder (Marcos' Millionen in den Philippinen), Regelung der Potentatengelder deponiert auf Schweizer Banken seitens des Militärmachthabers General Abacha in Nigeria.
5. Wahrung der guten Dienste der Schweiz im Falle von nicht ordnungsgemäss funktionierenden Beziehungen zwischen 2 Staaten bis zur Ausübung des Mandats der USA gegenüber dem Iran und dem sogenannten Atomabkommen, das leider von Präsident Trump einseitig gekündigt wurde.
6. Verfolgung der Entwicklungen auf dem afrikanischem Kontinent seit 1960 nach der Publikation meines Buches „Panafrika“ über die Einigungsbestrebungen auf dem afrikanischen Kontinent im Jahr 1965 bis zur Gründung der OAU (Organisation für die afrikanische Einheit) sowie der Nachfolgeorganisation von heute, der Union Africaine.
7. Verfolgung der Rassenproblematik in den USA seit meinem Studium 1958/59 an der Universität von Jacksonville im Südstaat Alabama.
8. Verfolgung des Verhältnisses zwischen der USA und Kuba seit der Machtergreifung Fidel Castros im Jahr 1959 (Nachbarland zu Alabama).
9. Wegen meiner Zuständigkeit für das internationale Genf (von Bern aus) war mir auch der Sitzvertrag mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ein theoretischer und praktischer Begriff.

Gestützt auf diese langen Erfahrungen kann ich mich voll solidarisch mit den Autoren der vorliegenden Vernehmlassung und namentlich in den darin erwähnten Hauptzielen erklären:

1. Kein weiteres Notrecht zur Bekämpfung von Covid 19.
2. Weiterführung der bisherigen praktischen Bekämpfung von Covid 19.
3. Das Herbeireden weiterer Verschärfung der sogenannten zweiten Welle einer Pandemie ist politisch falsch und wahrscheinlich auch epidemiologisch übertrieben.

4. Die wissenschaftlichen Abklärungen müssen technisch einwandfrei und verständlich sein und von Bürgern und Bürgerinnen nachvollziehbar in ihr Verhalten einbezogen werden können.
5. Deshalb ist absolut von weiteren notrechtlichen Massnahmen Abstand zu nehmen.
6. Das Epidemiegesetz sollte in vielen Punkten verbessert werden, weil es einerseits zu weit geht und andererseits nicht präzise genug ist.
7. Die Besorgnis über eine allfällige Anwendung einer Impfpflicht braucht politisch und rechtlich einer Nachbesserung.

Als Quintessenz im Interesse unseres Rechtsstaates ist ein Abweichen von der Bundesverfassung ein kompletter Sündenfall. Besser wäre die rechtliche Überprüfbarkeit der Bundesverfassung sowie der darauf gestützten Gesetze. Deshalb teile ich die Auffassung der Autoren der vorliegenden Vernehmlassung, dass ein besonderes Covid-19-Gesetz unnötig und politisch und rechtlich schädlich wäre.

Viel Erfolg bei der Lösung dieser anstehenden Fragen.
Aufrichtung und hochachtungsvoll

Dr. iur. Hanspeter Strauch

10. Juli 2020



(Adresse)

Thomas Biebas
Hängestenbergstr. 15
8104 Wetztingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Weinigen 08.07.2020

(Name und Unterschrift)

Thomas Bieber 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.htm#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Anfrachterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerische Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ebikon, 9. Juli 2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Fr. Erika Keutbord
Härgerleust. 15
8104 Weiningen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Weiningen 9.7.2020

(Name und Unterschrift)



Erika Leutard

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Philipp Niggli
Kronengasse 16
4628 Wolfwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wolfwil, 09.07.2020

Philipp Niggli



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹): Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national-Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Münsingen, 9. Juli 2020

Name und Unterschrift

Niggli Martin
W. Niggli

Niggli-Waldvogel Erna
Erna Niggli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail:3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (á.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden»: Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung des notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen; von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält: Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind:

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

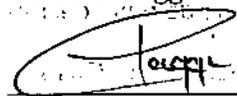
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Jegenstorf, 10. Juli 2020

Caroline Jaggi



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vermehrlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vermehrlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vermehrlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemienengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allgrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient.

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgebischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Hentle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

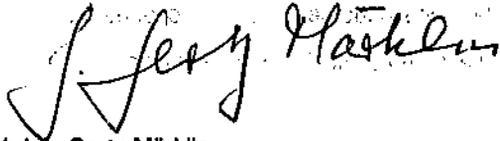
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 9. Juli 2020



Gabriele Gertz Märklin

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seiherzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernsthafte Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notwendige Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 9. Juli 2020



Peter Märklin

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

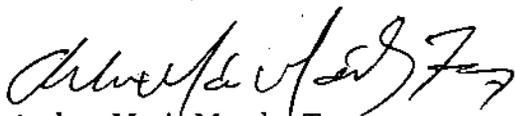
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzuhessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt hestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung uenut, uoch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass au Freiheit ist Demokratie unmöglich.

St. Gallen, 10.7.2020



Andrea Maria Mendez Torres

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/rmt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht unsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

St. Gallen, 10.7.2020

Sebastian Gibas



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Agnes Byland
Tivolistrasse,
7000 Chur

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederanflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Chur 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Agnes Byland

Agnes Byland

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Beatrix Thomas
Güterstrasse 313
4053 Basel

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bündesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bündesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Basel, 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Beatrix Thomas 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Claudia Amery
Museumstr. 3^U
8400 Winterthur

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mtk-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

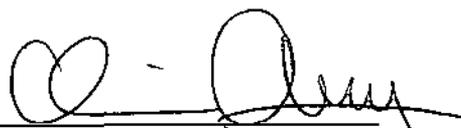
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Winkthuis, 10.7.2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

{Adresse}.

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

S. Späni Abdal Salam
Herrngüetlistr. 8
8304 Wallisellen

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Wallisellen 10.7.2020

(Name und Unterschrift)

Sandra Spämi Abdel Salam



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ari1>

Ametsbergstrasse 41, 8625 Gossau ZH
(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bnndes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Opfikon, 10. Juni 2020

(Name und Unterschrift)


Nicola Frei

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Christian Frei
Ametsberg 41
8625 Gossau

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade uoch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Veruehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Buud und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 10. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Christian Frei 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Gian-Andrea Colombo
Rügen Dorfstrasse 272
8051 Zürich

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Gian - Andrea Colombo



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

(Adresse)

Anne-Marie Grenadier
Alte Fährstr. 17
5105 Auenstein

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-j/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Basel, 10. 7. 2020*)

Muhammad Prasad
(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse) Stoffelstrasse 6
8330 Pfäfers ZH

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kanton «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vörssteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Pfaffikon 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Jetzer, Adiel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

David Schläfte
Im Leach 11
8132 Hinkerngg

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung neunt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Egg, 10.7.20

(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Sonnenbergstr. 75
8632 Tamn
(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Torun, 10.07. 2020

(Name und Unterschrift)

DANIEL GRENÄTHER


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Sarah Erban

Hofacker 8

8737 Eschmacker SG

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beauftragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Unfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

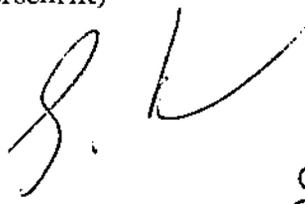
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)


SARAH ERBAN

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Steinmaur, 10.07.2020

Klara B. Krystal



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bitsch, 10. Juli 2020 

Marianne-Blanca Kummer-Clemenz
Bielstrasse 7
3982 Bitsch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hofstetten b. Brienz, 09. Juli 2020

Berta Rudin



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von:

Ursula Rothenschuh

[Name/Organisation]

[Zusatz]

Bernardstr. 16A
5442 Fislisbach

[Adresse]

[PLZ/Ort]

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird

aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in*

dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von
der Vereinigung:

Ort: Fislisbach _____

Datum: 08.07.2020 _____

Unterschrift(en): Ursula Rothenshuh G. Rothenshuh
[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Felix Rothenfluh
Schweizer (Eidgenosse)
Bernardastrasse 16A
5442 Filsibach

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber

verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er*

die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemienengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemienengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

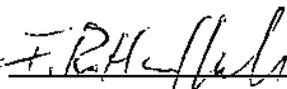
Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von
der Vereinigung:

Ort: Fislisbach _____

Datum: 08.07.2020 _____

Unterschrift(en):  _____
[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

 _____
[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

(Adresse)

Gastwin Achrafé
Röschbrunnweg 4
8006 Zürich

~~Einschreiben~~
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direkledemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

9. 7. 2020 *Zürcher*

(Name und Unterschrift)

G. Rüchli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

otto van Gogh
Onistalsh. 12
5410 Liestal

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mik-und-j/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt nnnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Beeinträchtigung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Liestal, den 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Otto von Gogk



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Nicole Fehlmann
Efringerweg 2
4143 Dornach

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum anderen haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen:

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV-Art. 10, Abs. 2¹⁶ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel heseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses, nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich:

(Ort, Datum

Dornach 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Nicole Fehlmann

Nicole Fehlmann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Urs Kümmerli
Breisacherstrasse 86
4057 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Basel, 09.07.2020

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Urs Kümmerli
(Name und Unterschrift)

Urs Kümmerli

Johanna Weidmann, Im Schlehdorn 3, 4144 Alesheim

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

9. Juli 2020

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Arlesheim, 9. Juli 2020

Name und Unterschrift

Johanna Weidmann



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.htm#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblernai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7872bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Günsch, 09. Juli 2020*

(Name und Unterschrift)

Petra Sauter T. Sauter

Silvio Sauter 

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

3006 BERN, 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Markus Röthlisberger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bern, 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Elsbeth Röthlisberger

Elsbeth Röthlisberger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besondereu oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordeutlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des eifachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in sigmifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Senche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinu und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Heimisbach, 9.7.2020

Blanka Šiška



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stephan Grubenmann
Thunstrasse 113
3006 Bern

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Gröszenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise an-

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

fallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein sol-

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

ches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt. An dieser Stelle sei auch festgehalten, dass der Bundesrat schon bisher Lebens-Haltungen wesentlicher Teile der Bevölkerung in der Vorgehenseise schlicht übergangen hat.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primär-massnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundär-massnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht, mit einem gesunden Immunsystem keine Relevanz hat und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist. Hierbei wäre eher ein mutiger Blick auf mögliche stille Profiteure zu richten, statt blauäugig das Narrativ von Virologen mit Röhrenblick zu übernehmen.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber oder anderer supranationaler Organisationen. Hierbei sei erwähnt, dass es die WHO war, die aus unerfindlichen Gründen vor einigen Jahren den Begriff der Pandemie neu definiert hat, wobei wichtige und wesentliche Punkte einfach verschwanden.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern. Ich erwähne ausdrücklich eine youtube-Seite, welche die ganze COVID-19-Entwicklung sehr differenziert dargestellt hat und zeigt, wie sehr von verschiedenen Seiten unprofessionell gehandelt wurde (www.tinyurl.com/virusgeschichte).

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt, weil ein nicht überseh- bzw. überfühlbarer Druck seitens der Behörden schon ausgeübt wurde.

Diese substanzielle Minderheit in der Bevölkerung unterstützt eine natürliche Lebensweise sowie eine komplementärmedizinische Behandlung und ist in weiten Bereichen strikt gegen eine derartige Beeinflussung des körpereigenen Immunsystems, welche gemäss dem vorgesehenen Gesetzesentwurf eine erleichterte Zulassung der Impfstoffe vorsieht. Eine solche, wissenschaftlich nicht haltbare Impfpflicht wäre somit eine massi-

ve Verletzung in einem hochsensiblen Bereich des Lebens jedes Bürgers, nämlich der körperlichen Unversehrtheit der Person, noch dazu ohne jede Übernahme einer Verantwortung im Fall zugefügter passagerer oder bleibender gesundheitlicher und weiterer Schäden.

Eine weitere Minderheit der Einwohner kann eine derartige Impfung aus Gewissensgründen nicht akzeptieren. Denn es ist offenbar durchgesickert, dass darin Teile von abgetriebenen Feten enthalten sind. Sowohl christliche als auch muslimische Bevölkerungsgruppen würden durch eine Zwangsimpfung in unzumutbare Gewissenskonflikte geraten. Wer mit der oft nicht transparenten Informationsdeklaration der Pharmaindustrie schon Erfahrungen gemacht hat, kann auch mit deren Versicherungen sich nicht befriedigt fühlen.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der schweigenden, oft "main stream" gesteuerten Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist echte Demokratie unmöglich.

Bern, 8. Juli 2020

St. Grubenmann

Stephan Grubenmann

PS: Als integraler Bestandteil dieser Einsprache lege ich die Beschreibung der Wirkungsmöglichkeiten der vorgesehenen Impfstoffe bei, verfasst von einem renommierten Virologen, Dr. W. Wodarg.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Gentechnik am Menschen unter falscher Flagge

Impfstoffindustrie und Politik wollen uns wegen Covid-19 genetisch verändern

von Wolfgang Wodarg, 12. Juni 2020



Text steht unter CC-BY-NC-Lizenz

Wer uns immer noch eine Corona-„Impfung“ andrehen will, der versteht vielleicht etwas von Molekularbiologie, oder von Geschäften, aber schaut weg, wenn es eigentlich um Gesundheit geht.

Und wer uns einreden will, man müsse unsere Freiheiten solange unterdrücken, bis es eine Impfung gibt, der ist wohl ein Spezialist für Unterdrückung, aber nicht für Prävention.

Damit sich möglichst viele wieder ohne den Panik-Druck informiert entscheiden können, soll erläutert werden, um was es bei den avisierten Maßnahmen geht, wie sie wirken und welche Risiken sie bergen. Auch politische Empfehlungen sollen angesichts der Bedeutung dieses Themas für uns und kommende Generationen nicht ausgespart werden.

Vorsorgeprinzip - da war doch mal was?

Was wurde geschimpft und protestiert, als Monsanto & Co. das Saatgut gentechnisch veränderten. Der Protest gegen gen-modifizierte Organismen, also Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen war fester Bestandteil vieler Parteiprogramme. Besonders natürlich bei den Grünen und bei grünlichen Flügeln anderer Parteien. Gegen die Freisetzung solcher GMOs gab es Riesenproteste und vom Hunger in der Welt bis zum Bienensterben wurde alles bemüht, um politischen Widerstand zu leisten. (3)

Doch was ist da passiert, wenn sogar ein Parteichef der Grünen jetzt der Bevölkerung mit zwangsweiser Genmanipulation droht, sollte diese das nicht freiwillig über sich ergehen lassen? Wie kommt es dazu, dass nur wegen einer höchst fragwürdigen medizinischen Vorsorge gegen einen jährlich wiederkehrenden Grippe-Erreger das langjährig beschworene Vorsorgeprinzip in der EU nicht nur bei den Grünen, sondern bei der Mehrheit der Verantwortlichen plötzlich aus dem Blick geraten ist?

Über Gene, Viren und Wirte

Das Erbgut oder Genom wird oft noch mit einer Doppelhelix dargestellt, durch welche bei vielen Lebewesen die artspezifischen Informationen von Generation zu Generation weitergegeben und variiert werden. So einfach ist das natürlich nicht. Ganz abstrakt zusammengefasst sind Gene Teilchen, mit deren Hilfe sich unsere zelluläre Identität in ihrer Umwelt laufend reorganisiert und anpasst.

Inzwischen wissen die meisten, dass es auch Erscheinungsformen von Leben gibt, die identifizierbar sind aber z. B. nur eine einsträngige Sequenz von Kernsäuren (RNA) enthalten -wie z.B. die Coronaviren. Diese Viren sind Zellschmarötzer, die sich in Wirtszellen einschleichen und diese dazu bringen, ihre Vermehrung zu übernehmen. Dabei übernimmt die genetische Sequenz des Virus in der befallenen Wirtszelle das Ruder und plündert zur Erzeugung von Virusduplikaten deren Inhalt so aus, dass diese abstirbt.

Andere Viren wiederum bleiben lange in Zellen versteckt, bis sie wieder ihre Kopien ausschwärmen lassen. Der Streit darüber, ob Viren eigene Lebewesen sind, ist müßig und ist eine Frage der Sichtweise, denn alle Lebewesen (sogar die Menschen) können analog zu Viren sich nicht ohne geeignete Umgebung vermehren.

Infektion - eine regulierte Abwehrreaktion zur Bildung und Erhaltung von Identität

Eigentlich ist ja auch jede Virusinfektion eine natürliche genetische Veränderung der jeweiligen Zielzellen. Der Unterschied zur geplanten Genmanipulation ist allerdings gewaltig, denn eine Infektion ist wie gesagt mit einer Virusvermehrung und mit einer mehrschichtig abgestimmten Abwehrreaktion auf lokaler, humoraler und zellulärer Ebene verbunden. Dabei werden sogar die infizierten eigenen Zellen erkannt und vom intakten Immunsystem durch sogenannte Killer-Zellen zerstört und abgeräumt.

Diese geregelten Abwehrreaktionen unseres Körpers nennen wir Entzündung. Sie spüren wir als Symptome und können deshalb sofort unseren Körper und unsere Mitmenschen durch unser Verhalten in solch einer Krise unterstützen. Es handelt sich um eine natürliche und notwendige Auseinandersetzung, ein mit komplexen Kommunikationsprozessen reguliertes Zusammenspiel.

Das Infektionsgeschehen hat sich in unseren Vorfahren Jahrtausende lang perfektioniert und ist Teil der gemeinsamen natürlichen Entwicklung von Wirt und Virus. *(Zu immunologischen Details empfehle ich den gut verständlichen Artikel von Professor Dr. Beda M. Stadler aus Bern.)*

Die Mutation von Impfungen

Impfstoffentwicklung geschah anfangs in staatlicher Obhut und allein aus öffentlichen Mitteln.

So wurden z.B. die Pocken ausgerottet und so wurden Kinderlähmung, Tetanus und Diphtherie weitgehend zurückgedrängt. Es kam allerdings zu einem völligen Paradigmenwechsel, als das Impfen von einer Last im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu einer Geschäftsidee von Wirtschaftsunternehmen der Pharmabranche dereguliert wurde. Seit etwa zwei Generationen kann der Staat nur noch aufpassen, dass die Industrie uns nichts Schädliches mehr andreht. Aber auch das wird von einer gierigen Industrie, deren Primärinteresse eben nicht die Gesundheit, sondern der Gewinn ist, zunehmend durch korrumpierende Einflüsse auf Regulierungs- und Gesundheitsbehörden sowie immer direkter auch auf die Politik erschwert. Und seit der Erfindung der "Pandemic Preparedness" ist Impfstoffentwicklung und Vermarktung zu einem globalen Geschäft mit der Angst vor Seuchen mutiert.

Direkt oder indirekt von der Bio-Tech-Industrie abhängige Virologen haben dabei die Rolle übernommen, in immer kürzeren Abständen die Angst vor feindliche Erregern zu erzeugen. In diesem "Kampf gegen Viren" helfen den Unternehmen die "Kriegsberichterstatter" bei kooperierenden Mainstream Medien, welche die nötige Angst und den politischen Druck schüren. Sie erzeugen immer wieder eine öffentliche Stimmung unter deren Einfluss unsere Regierungen schon wiederholt erpresst (oder gar ermuntert?) wurden, alle kritischen Stimmen zu ignorieren und die schnell zusammengeschusterten Medikamente oder Impfstoffe der Pandemie-Profiteure in großen Mengen einzukaufen.

Geplante „Impfungen“ verändern uns genetisch

Unter den etwa 100 derzeit im Wettbewerb entwickelten „Impfstoffen gegen Covid-19“ befinden sich 12 bereits in der klinischen Prüfung. Von diesen enthalten nach Auskunft der WHO vom 9. Juni - vier Kandidaten rekombinante RNA und drei Kandidaten DNA. Nur eine Minderheit wird als herkömmlicher Impfstoff konzipiert. Sieben von diesen zwölf Kandidaten haben deshalb mit einer Impfung nichts gemein, sondern sind gentechnische Veränderungen des Menschen, die unter falscher Flagge segeln. Deshalb wird „Impfung“ bei diesen in Anführungsstriche gesetzt.

Es handelt sich um Bruchstücke unterschiedlicher genetischer Informationen, die als RNA (4) oder DNA (5) auf ebenfalls unterschiedliche Weise (6) in die menschlichen Zellen gebracht werden sollen.

Auch rekombinante RNA, die in menschliche Zellen eingebracht wird, verändert dort die genetischen Prozesse und ist sehr wohl als genetische Modifizierung der Zellen bzw. des Organismus einzuordnen, denn genetische Modifizierung beschränkt sich eben nicht auf eine direkte Veränderung der DNA. Sich vermehren, wie es die Viren tun, soll sich die eingeschleuste rekombinante RNA in den Zellen allerdings nicht. Sie ist auch nicht Teil der eingeübten zellulären Kommunikation und missbraucht bestehende Abwehrprotokolle wie private Sicherheitsdienste eine Polizeiwache.

Damit sein kann was nicht sein darf

Menschen werden durch die geplanten „Impfungen“ also genetisch modifiziert, auch wenn der Gesetzgeber bei der Definition von GMOs (1) die Anwendung dieser Bezeichnung für Menschen selbst ausgenommen hat. Das ist zur Vermeidung menschenrechtlicher Widerstände geschehen, obwohl gleiche Eingriffe bei Tieren zu diesem Etikett führen würden. Auch Menschen werden ja in besonderen Fällen bereits genetisch verändert. Solche Veränderungen laufen als „Gentherapie“ (2) und sind gesetzlich mit hohen Hürden versehen (z.B. Zolgensma).

Weiterhin besteht bei künstlichen genetischen Modifizierungen immer das Risiko, dass diese auch die Keimzellen einbeziehen könnten. Eine Keimbahnveränderung, also vererbare genetische Modifikationen sind menschenrechtlich bisher tabu. Die Teilnehmer an der klinischen Erprobung der neuen genetischen "Impfstoffe" müssen sich auch deshalb zu strengen Maßnahmen der Schwangerschaftsverhütung verpflichten.

Bei den durch Panikmache uns aufgedrängten „Gen-Impfungen“ hat außerdem eine Lobby rechtzeitig dafür gesorgt, dass die geplanten Massenanwendungen rekombinanter Erbinformationen am Menschen schon zur Verbesserung der Akzeptanz auch nicht als „Gentherapie oder Genprophylaxe“ bezeichnet werden, obwohl sie es natürlich sind.

Unsere Zellen sollen die Bioreaktoren der Impfstoffindustrie ersetzen

Bei einigen der geplanten oder bereits laufenden klinischen Studien wird also in die genetischen Prozesse der zellinternen Kommunikation eingegriffen, damit unsere Körperzellen neue Stoffe selbst produzieren, die bisher von außen über Impfungen zugeführt wurden. Unsere Zellen sollen zu Bioreaktoren für interne Impfstoffproduktion umprogrammiert werden.

Nicht mehr auf Hühnerembryonen oder in technischen Bioreaktoren sollen Impfstoffe hergestellt werden, sondern von unseren eigenen Körperzellen.

Dazu muss man diese unsere Zellen gentechnisch verändern. Man muss genetische Programmcodes in unsere Zellen einschleusen, damit sie etwas fremdes Neues in uns erzeugen, gegen das sich unser Immunsystem dann wehren soll. Dabei soll unser Immunsystem gegen die vorher programmierten stofflichen Merkmale von möglichen Erregern trainiert und sensibilisiert werden. So die Ideologie.

Große Risiken und offene Fragen

Aber was geschieht, wenn diese veränderten Zellen von unseren Abwehrzellen wie bei einer Infektion erkannt und vernichtet werden? Was geschieht, wenn ungeplant in wichtigen Organen, zum Beispiel in der Leber Zellen verändert werden und diese dann durch eine starke zelluläre Abwehrreaktion stark geschädigt werden? Was geschieht, wenn das an vielen Stellen im Körper passiert und ein gefährlicher Zytokinsturm ausgelöst wird?

Es bleiben somit weitere wichtige Fragen (6) offen:

1. Welche Zellen werden letztlich von den Shuttle-Viren oder Nano-Partikeln angesteuert und verändert?
2. Wie zielgenau und gewebe- oder zellspezifisch ist der Shuttle-Prozess?
3. Erkennt unsere zelluläre Abwehr die modifizierten Zellen als fremd und vernichtet sie, wie sie es ja auch z.B. mit den von Viren befallenen Zellen macht?
4. Wie unterscheidet im Falle einer Infektion unser Immunsystem zwischen infizierten und modifizierten Zellen?
5. Wird durch diesen Vorgang eine selbstbegrenzende Reaktion ausgelöst, oder kann ein Massenzelltod (Apoptose) mit Zytokinsturm und Schockreaktionen ausgelöst werden?
6. Wie lange müssen die Wirkungen solcher Manipulation nachbeobachtet werden, um Autoimmunreaktionen oder Tumorinduktionen ausschließen zu können?
7. Wie gründlich hat man derartige ernste Risiken durch umfangreiche Tierversuche untersucht?
8. Weshalb besteht bei Gentherapeutika eine sehr begrenzte und strenge Indikation, während bei den zur Infektionsabwehr untersuchten genetischen Modifikationen ein „beschleunigtes Verfahren“ zugelassen wird?

Auch herkömmliche „Pandemie“-Impfstoffe bringen erhöhte Risiken

Unabhängig von den genetisch modulierenden Methoden sind auch mehrere klassische Impfstoffe in der Erprobung. Bei diesen werden unterschiedliche inaktivierte Virusbestandteile von außen zugeführt, die direkt zu einer Antikörperbildung führen sollen. Einige der Kandidaten enthalten zusätzlich Wirkverstärker oder Adjuvantien.

Auch bei diesen Impfstoffen sollen wegen des angeblichen Zeitdrucks Risiken akzeptiert werden, die z.B. von Verunreinigungen durch Proteine aus den Nährzellen von Bioreaktoren ausgehen können. Im Schatten der Angstmache wird auch hier den Firmen eine viel zu kurze Beobachtungszeit zugestanden. Proteinreste aus Bioreaktorzellen können sehr wohl als Verunreinigungen in Impfstoffchargen auftreten und zelluläre Reaktionen oder gar krebsartiges Wachstum hervorrufen. Um dieses auszuschließen bedarf es langjähriger Beobachtungszeiten.

Die Beimischung von Wirkverstärkern (Adjuvantien) soll die immunisierende Wirkung der Antigene verstärken. Sie ist aber unspezifisch und kann schwere Autoimmunerkrankungen auslösen, wie sie auch bei Schweinegrippeimpfstoffen beobachtet wurden.

Grippeimpfung – das alljährliche Geschäft mit der Hoffnung

Für alle Verfahren bleibt außerdem fraglich, ob eine induzierte Immunisierung bei den ja immer wieder neu sich rekombinierenden Coronaviren überhaupt zu einer Schutzwirkung führt. Das kann immer erst nach einer Grippesaison/Coronasaison beurteilt werden.

So bleibt die Grippeimpfung/Corona-Impfung ein alljährliches gutes Geschäft mit der Hoffnung, weil bei diesem „Geschäft“ immer wieder nur nachträglich etwas über den Nutzen ausgesagt werden kann.

Hinzu kommt, dass es inzwischen auch genügend Erfahrungen damit gibt, dass der Platz, der durch Impfungen jeweils unterdrückten Viren von anderen (gefährlicheren?) Erregern eingenommen wird. Denn auch eine Influenza-Impfung verhindert keine Atemwegserkrankungen, sie verändert nur das Erregerspektrum! Das würde bei einer Corona-Komponente oder den geplanten genetischen Manipulationen nicht anders sein.

Verantwortungslose Hazardeure bremsen und in Haftung nehmen!

Wer uns also solch eine Corona-„Impfung“ andrehen will, der versteht vielleicht etwas von Molekularbiologie, oder von Geschäften, aber schaut weg, wenn es eigentlich um Gesundheit geht.

Und wer uns einreden will, man müsse unsere Freiheiten solange unterdrücken, bis es eine Impfung gibt, der ist wohl ein Spezialist für Unterdrückung aber nicht für Prävention.

Völlig unverantwortlich ist in jedem Fall schon jetzt, die Zusage einer Haftungsfreistellung der Impfstoffindustrie durch die verantwortlichen Regierungen. Das lädt geradezu zur Vernachlässigung des sonst so oft beschworenen Vorsorgeprinzips ein und macht die Impfstoffbranche zu einer verantwortungsfreien Zone, in der sich jetzt ja auch schon massenhaft Spekulanten und virologische Hazardeure tummeln.

Es ist grober Missbrauch anvertrauter Macht, wenn Ethikkommissionen oder die Leitungen staatlicher Kontrollbehörden alles gehorsam abnicken, während Frau Merkel oder Frau van der Leyen aus politischem Kalkül die zum Teil einschlägig vorbestraften Glücksspieler der Impfindustrie mit Milliardenunterstützung auf die Bevölkerung loslassen.

Der Fisch stinkt vom Kopfe

Im RKI, im PEI, im BfArM oder bei der EMA arbeiten hochqualifizierte Wissenschaftler, die das alles mit ansehen und schweigen müssen, weil sie sonst existenziell bedroht werden, wie man am Whistleblower aus dem Innenministerium ja gut beobachten kann.

Ja, es ist die Korruption der Wissenschaft durch Politik und Wirtschaft! Wir erleben eine Zeit der institutionellen Korruption, einer anonymisierten Korruption, die Angst macht, die gefährlicher ist als jedes Virus und die schon in den letzten Monaten vielen Menschen die Existenzgrundlage genommen und viele Menschen auch das Leben gekostet hat.

10 Forderungen in Bezug auf Maßnahmen der medikamentösen Infektionsprophylaxe:

1. Sofortiger Stopp der klinischen Studien mit rekombinanter RNA oder DNA am Menschen
2. Sofortiger Stopp der Lockdown-Maßnahmen unabhängig von möglichen Impfstoffen.
3. Keine Erpressung durch Immunitätsnachweise
4. Maximaler Patientendatenschutz auch in Bezug auf den Immunstatus
5. Keine Abnahmegarantien oder Haftungsfreistellungen für biotechnologischen Unternehmen, Pharmaindustrie oder kooperierende Dienstleister
6. Keine Wirkverstärker oder riskante Adjuvantien in Impfstoffen

7. Keine Geschäftsgeheimnisse bei der Impfstoffherstellung
8. 100%ige Transparenz aller Unterlagen und Ergebnisse im Zusammenhang mit klinischen Studien für Impfstoffe
9. 100% Transparenz aller Unterlagen von klinischen Studien zur Prävention und Behandlung von Erkrankungen, die im IFSG geregelt sind
10. Völlige Transparenz und Akteneinsicht in die Protokolle und Unterlagen von Ethikkommissionen bei klinischen Studien zur medikamentösen oder immunologischen Infektionsprophylaxe bzw. Impfstoffprüfung

Hinweise:

(1) Gentechnikgesetz: Gentechnisch veränderter Organismus (GVO) Ein GMO ist ein Organismus, mit Ausnahme des Menschen, dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie sie unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt.

(2) EU Richtlinie 2009/120, 2.1 Genterapeutikum: Unter einem Genterapeutikum ist ein biologisches Arzneimittel zu verstehen, das folgende Merkmale aufweist:

a) Es enthält einen Wirkstoff, der eine rekombinante Nukleinsäure enthält oder daraus besteht, der im Menschen verwendet oder ihm verabreicht wird, um eine Nukleinsäuresequenz zu regulieren, zu reparieren, zu ersetzen, hinzuzufügen oder zu entfernen.

b) Seine therapeutische, prophylaktische oder diagnostische Wirkung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der rekombinanten Nukleinsäuresequenz, die es enthält, oder mit dem Produkt, das aus der Expression dieser Sequenz resultiert.

Impfstoffe gegen Infektionskrankheiten sind keine Genterapeutika.

(3) Siehe meinen Bericht zu GMOs für den Europarat

(4) *Bei der RNA fehlen noch sehr viele Daten zum Sicherheitsprofil. Neben lokalen oder systemischen Immunreaktionen, die denen von konventionellen Impfungen ähneln, sollte beobachtet werden, wie sich die exprimierten Immunogene, also die Immunantwort auslösenden Antigene, im Körper verteilen und ob sie möglicherweise persistieren. Unklar ist auch, ob toxische Effekte von den modifizierten, nicht nativen Nukleotiden ausgehen. Eine kleine Ungenauigkeit der RNA Vakzine kann dazu führen, dass die „Impfung“ zur Auslösung der Erkrankung führt oder diese stark verstärkt. Das alles ist nicht ausreichend erforscht. Zu bedenken ist zudem, dass je nach Applikationsweg RNA in den Extrazellulär-Raum eingebracht wird. Extrazelluläre RNA ist bekannt als die Gerinnung und die Gewebsdurchlässigkeit fördernder Faktor. Das birgt die Gefahr der Ödem- und Thrombenbildung. (Quelle: Stefan Hockertz)*

(5) *Für DNA-Impfstoffe wird die DNA-Sequenz des gewünschten Antigens in ein bakterielles Plasmid eingefügt. Das Plasmid wird nach Injektion des Impfstoffs in der Zielzelle aufgenommen und abgelesen; dort soll das fremde Antigen hergestellt werden. Einige DNA-Impfstoffe gelangen durch Elektroporation in die Zielzelle. Dabei sorgen kurze elektrische Impulse im Moment der intramuskulären Impfung dafür, dass die Zellmembranen für die fremde DNA durchlässig werden. DNA-Impfstoffe benötigen in der Regel starke Adjuvantien, damit sie eine wirksame Immunantwort auslösen können. Bisher sind DNA-Impfstoffe nur in der Tiermedizin zugelassen. Als denkbare Nachteile gelten eine zufällige Integration von plasmidischer DNA in das Genom des Wirts: Die Integration könnte eine verstärkte Tumorbildung infolge einer Aktivierung von Onkogenen oder Deaktivierung von Tumorsuppressorgenen induzieren, oder Autoimmunkrankheiten (z. B. Lupus erythematoses) hervorrufen. (Quelle: Stefan Hockertz)*

(6) Die im Text aufgeworfenen Fragen beantwortet der Immunologe Prof. Stefan Hockertz so:

1. Welche Zellen werden letztlich von den Shuttle-Viren oder Nano-Partikeln angesteuert und verändert? UNBEKANNT
2. Wie zielgenau und gewebe- oder zellspezifisch ist der Shuttle-Prozess? GAR NICHT. ES WURDE JAHRZEHNTE MIT LIPOSOMEN VERSUCHT UND SCHEITERTE
3. Erkennt unsere zelluläre Abwehr die modifizierten Zellen als fremd und vernichtet sie, wie sie es ja auch z.B. mit den von Viren befallenen Zellen macht? DIE GEFAHR IST GROSS.
4. Wie unterscheidet im Falle einer Infektion unser Immunsystem zwischen infizierten und modifizierten Zellen? GAR NICHT, IM GEGENTEIL, DIE INFektion KANN VERSTÄRKT WERDEN.
5. Wird durch diesen Vorgang eine selbstbegrenzende Reaktion ausgelöst, oder kann ein Massenzelltod (Apoptose) mit Zytokinsturm und Schockreaktionen ausgelöst werden? DAS SIND FORSCHUNGSANSÄTZE, DIE BEI WEITEM NICHT ABGESCHLOSSEN SIND.
6. Wie lange müssen die Wirkungen solcher Manipulation nachbeobachtet werden, um Autoimmunreaktionen oder Tumorinduktionen ausschließen zu können? MINDESTENS 2 JAHRE
7. Wie gründlich hat man derartige ernste Risiken durch umfangreiche Tierversuche untersucht? AUCH 2 JAHRE MINDESTENS, VOR ALLEM WENN ES NUTZTIERE WAREN.
8. Weshalb besteht bei Gentherapeutika eine sehr begrenzte und strenge Indikation, während bei den zur Infektionsabwehr untersuchten genetischen Modifikationen ein „beschleunigtes Verfahren“ zugelassen wird? DAS IST REINE POLITIK UND HAT MIT REGULATORISCHEN GESICHTSPUNKTEN NICHTS ZU TUN.

Quelle: <https://www.wodarg.com/impfen/>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

URSULA + HANSPETER BLEISCH
OBERWILERSTR. 6
8444 HENEGART

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidémie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung neunt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Leiypan 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

URSULA BLEISCH *Ursula Bleisch*
HANSPETER BLEISCH *Hanspeter Bleisch*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁹ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen unnotrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Menzingen, 10.07.2020


Miriam Hess

(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr. med. vet.
René Ringger
Vordere Au 486
9103 Schwellbrunn

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mlk-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des ÜÜ bertragungsrisikos und zur Bekä mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hö rt dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volkentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine frei-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

willige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schwellbrunn 08.07.2020

Dr René Ringger

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Kousequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum THUN, 10. 7. 20

(Name und Unterschrift)

GATTELI DAVID

D. Gatteli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernachlässigung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernachlässigungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernachlässigung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7b, EpG; Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt die Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742635.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mlk-und-ij/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik⁹). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todestaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cbltema.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alle Menschen mit Vorerkrankungen den allgrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen

Produkten ist völkerrechtlich verboten:

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dieterswil, 9. Juli 2020

Dr. Martin Enderlin

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Martens Jenn
Munt la Reits
6684 Cindalmotto

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verhreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgehenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzuhessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Cimalmoles, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Matthias Senn



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Silvio Faieta
Waffenplatzstrasse 91
8802 Zürich

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemat.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest. «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgehenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

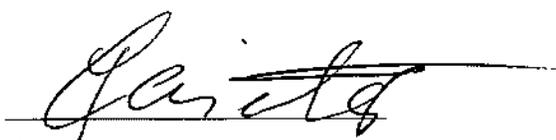
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 10. Juli 2020

Silvio Faieta



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Josef Troxler
Schwalbenweg 18
8370 Sirnach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Eiusatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Sirnach, 10.07.2020

Josef Troxler



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Linda Schobinger
Farbweg 11
8805 Richterswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoeikerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1ema1.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der uotrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

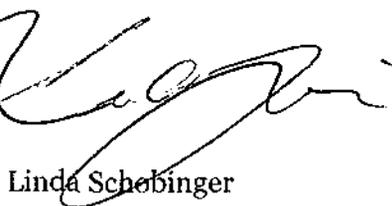
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schntz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Richterswil, 10. Juli 2020



Linda Schöbinger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail/3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mvks-und-ia/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61923.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alle Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest. «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzuschlagen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direkt-demokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notwendige Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-28/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Maisprad 03/07/2020

(Name und Unterschrift)

64100 BEERLI
REBECC 22
4464 Maisprad



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

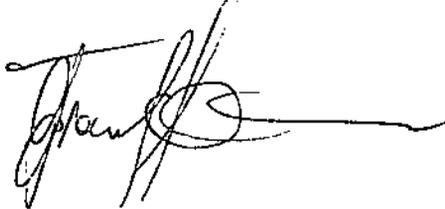
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hofstetten b. Brienz, 09. Juli 2020

Manuela Trauffer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Catherine Comuneth
Ch. Schmalzstr. 10
4118 Rodersdorf

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a. a. O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wüsste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemari.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

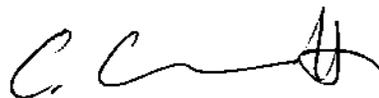
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Rodersdorf, 10.7.20

(Name und Unterschrift)

Catherine Comineth



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Christian Handschin
Mildemattstr. 10
4118 RÖDERDORF

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-//aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbtemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

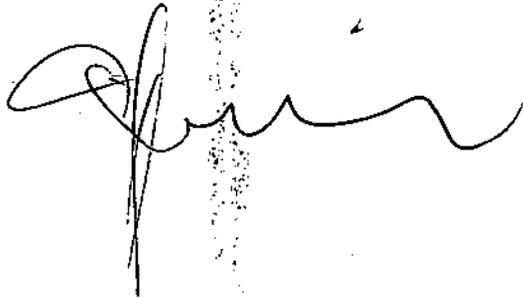
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Roggenbühl 10.7.20

(Name und Unterschrift)

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Roggenbühl', written in a cursive style.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

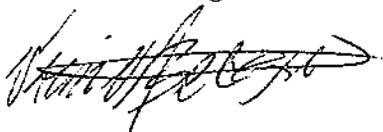
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Interlaken, 09. Juli 2020

Verena von Bergen



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

...

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Muttenz, 9. Juli 2020

Simone Plüss



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-j/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Theswil, 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Marc Thüring



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium-betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Jünger, den 8. 7. 2020*

(Name und Unterschrift) *Wanner Richard*

R. Wanner

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Heinz Schaffner
Riedtalstrasse 14 B
4800 Zofingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der dazü geregelter Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zofingen, 9. Juli 2020

Heinz Schaffner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Locarno, 8. Juli 2020

Katharina Jakob



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Deborah Jakob, Via Mezzaro 9, 6648 Minusio

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

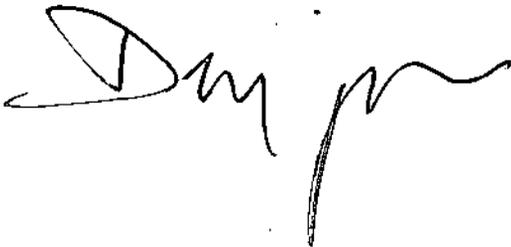
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Locarno, 8. Juli 2020

Deborah Jakob



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach eifacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unausnehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Locarno, 8. Juli 2020

Erich Jakob



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Frank Heidemann
5, Rue Des Landes
F-68220 Hegenheim

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Betreff: Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbldmai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nnn haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unuötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

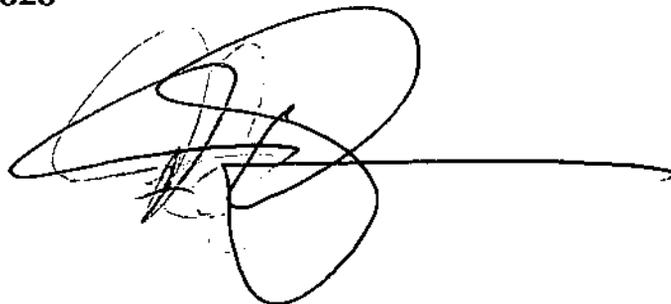
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 08.07.2020

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Abs.
Paul Vögeli
Rüeggenthalstrasse 6
8344 Bäretswil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bärenswil 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Paul Vögeli
P. Vögeli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Brigitte Schären
Obere Greibengasse 7
4500 Solothurn

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundranchen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

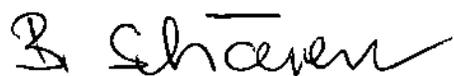
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Solothurn, 9. Juli 2020



Brigitte Schären

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblem.ai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den unotrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hüter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

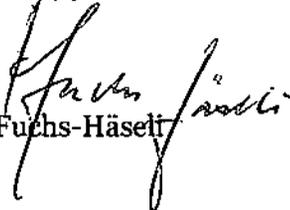
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hohenrain, 9. Juli 2020


Karin Fuchs-Häseli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Jacqueline Gutzwiller
Landskronweg 20
4107 Ettingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemienengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Ettingen, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Jacqueline Gutzwiller



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742635.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanzuellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Rodersdorf, den 8.7.2020

Margrith Speiser



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bnd, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

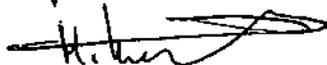
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Goldau 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

J. Gächter


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

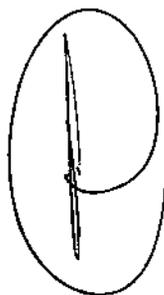
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Buchs 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

PETER JEKEL



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Jasmin Zimmermann
Holzeli
6373 Ennetbürgen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Ennetbürgen, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemienengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://cblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Ennetbürgen, 03.07.2020

(Name und Unterschrift)

Jasmin Zimmermann



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Elisabeth Wirz-Beckmann
Schürrain 5
6062 Wilen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Wilen, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://cblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *Wilten, 9. Juli 2020*

(Name und Unterschrift) *A. Wirz* *Elisabeth Wirz*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Linda Fischer
Schoriederstrasse 3E
6055 Alpnach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Alpnach, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Sarnen, 09.07.2020
(Ort, Datum)



(Name und Unterschrift)

Linda Fischer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniel Kruppenacher
Aamattweg 19
6060 Sarnen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Wilten, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nnr sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Sarnen, 9. Juli 2020*)

(Name und Unterschrift) *Daniel Kimmacher*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Heinrich Schenkel
Nonnenweg 64B
4055 Basel

Anna-Marie
Zgorelec
Zwärenstr. 14
4118 Rodersdorf

An die
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde:

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht. Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes und Art. 118, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)»

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1 ist: 7«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen; b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu ver-

hindern oder einzudämmen; c. besonders gefährdete Personen zu schützen; d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.» Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht garantiert sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von

zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit. Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen. Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlägen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die ¹⁵ «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemien-gesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber ¹⁶solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, dass der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgerneine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten. Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz ¹⁷in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standard-gemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt. ¹⁸

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht

erforderlich. Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufblühen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist

unbegründet. Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a101>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹ Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zwei-

Menzonina

9 Juli 2020

#Schulke

mal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist. Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern. . David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt. Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Anna-Maie Egorek ~~Azypre~~
Zwärenstr. 14 / 4118 Rodersdorf

Menzonio 9.7.2020
H. Dulkei

Stefan Kirchgraber
Untergasse 11
9487 Marbach/SG

Charles Zoller
Winkelrainweg 9
8102 Oberengstringen

An die
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)»

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt,

ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war.

Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu

keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1 ist: «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen; b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren; Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu ver-

! wir sind nicht in einer Notlage!
... nicht ernst nehmen!

hindern oder einzudämmen; c. besonders gefährdete Personen zu schützen; d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.» Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. ~~Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück - die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).~~ Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). ~~Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.~~

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. ~~Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.~~

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). ~~Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle.~~ Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten - bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von

zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. ~~Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.~~

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner

Wirksamkeit. Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. ~~Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert.~~ Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. ~~Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.~~

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). ~~Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen.~~ Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an ~~gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt.~~ Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen ~~darf nicht angenommen werden.~~

7. Unklare Regelung der Impfpflicht Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die ¹⁵ «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber ¹⁶solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. ~~Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben.~~ Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten. Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz ¹⁷in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. ~~Ein Ausschluss nicht-standard-gemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.~~ ¹⁸

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht

erforderlich. Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufblühen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und ~~erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direkt-demokratischen Land wie der Schweiz.~~ Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist

unbegründet. Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmaßnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmaßnahmen». Für solche grösstenteils ~~vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.~~

Fazit Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a101>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹ ~~Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zwei-~~

mal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine ~~schiechende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist. Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.~~ . David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese ~~unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen~~. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt. Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. ~~Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit.~~ Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

9. Juli 2020
David Eugster

Henzo 10/9. Juli 2020
[Signature]

Therese Marchon
Dollikerstrasse 70
8707 Uetikon am See

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren¹» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie²» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung⁴, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt⁶.

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert⁸. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich¹¹.

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z.B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report¹²» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5'000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf> 11

12 <https://jcblermai.github.io>

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte¹⁷», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

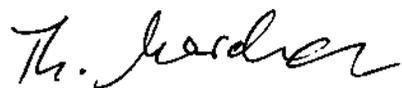
18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Uetikon am See, 8. Juli 2020



Therese Marchon

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995385/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt demnach auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁵ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Ü bertragungsriskos und zur Bekä mpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hö rt dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁶, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem mögli-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680262/index.html#a7>

chen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁷ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁸

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020¹⁹ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen no-trechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirk-samen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere

18. David Eugster. Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

19 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²⁰). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Neuenkirch, den 9. Juli 2020



Rainer C. Wohler

²⁰ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

Olivia Chariton
Bürenweg 46
4146 Hochwald

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Hochwald, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Charlton, Olivia



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Jorin Charlton
Bürenweg 46
4146 Hochwald

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsharkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen bestellt keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Hochwald, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Jorin Charlton

J. Charlton

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»⁵

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verhretung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-gaenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>
¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grössteuteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubesseru.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

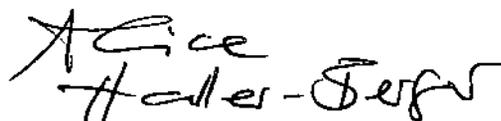
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein-substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum 3380 Wangen a. A. 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Alice Haller-Berger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederbergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Münchenstein, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. M. B.', written in a cursive style.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniela Weber
Kanalweg 5
3380 Wangen an der Aare

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

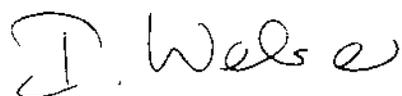
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wangen an der Aare, 09.07.2020

Daniela Weber



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen; «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ansprechen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemienengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemienengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemienengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

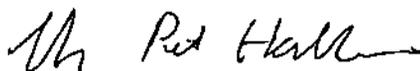
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, uoch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum 3380 Wangen a.A., 9.7.20

(Name und Unterschrift)

U.P. Haller



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

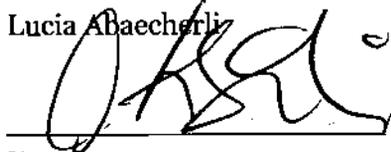
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Pfäffikon, 8. Juli 2020

Lucia Abaecherli



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

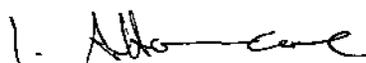
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Emmenbrücke, 9. Juli 2020



Iolanda Altomare

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr. iur. RA Barbara Carl
Alte Landstrasse 335
8708 Mäunedorf

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Mannesoff, 8. Juli 2020

B. C.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Wespi Eva + Hansi
Myrthestr. 2
8245 Fawesthalen

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autonitaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Feuerthalen, 9.7. 2020

(Name und Unterschrift)

Wengi Eva, E Wengi

Feuerthalen 9.7. 2020

F. Wengi^o

Frauziska Wengi^o

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

A-Post
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 09. Juli 2020



Pascal Schärer-Brodbeck

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Dr. Oliver Langenbach
Witikonstrasse 66
8032 Zürich

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todestaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verbindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem Zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit **stringenten Begriffen** und **unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt** und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene **Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.**

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>
²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt hestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Zürich, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Dr. Oliver Langenbach



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Gérard Stöckli
Friedhofstrasse 14
4552 Derendingen

Tel.: ++41 81 771 78 16
E-mail: stoeckligerard@bluewin.ch

Derendingen, 09.07.2020

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlage der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung⁴, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4> 1

²<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf> 2

³<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7> 3

⁴<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185> 4

⁵<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf> 5

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in *signifikantem Ausmass* eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Dereidingen, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Gérard Stöckli
G. Stöckli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

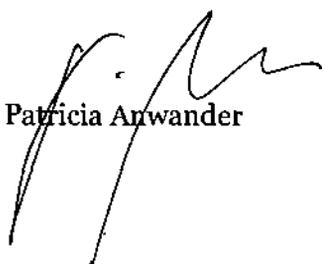
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 08.07.2020



Patricia Anwander

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

A-Post
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst-Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 09. Juli 2020



Doris Schärer-Brodbeck

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Anita + Marcus Süess
Kühneweg 12
6020 Emmenbrücke

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

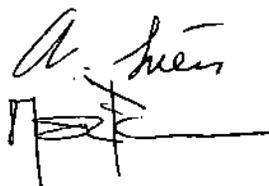
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Emmenbrücke, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Anita Süss
Marcus Süss

The image shows two handwritten signatures. The first signature is written in cursive and appears to be 'A. Süss'. The second signature is also in cursive and appears to be 'M. Süss'. Both signatures are written in black ink on a white background.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

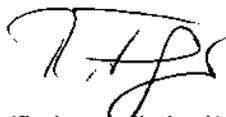
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Jurachelunth, 09.07.2020*)

(Name und Unterschrift)

Renate Fritiger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Flüh, 8. Juli 2020

Roland Samuel Eberle



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der

durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

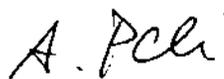
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Pfaffhausen, 09.07.20



Antoinette Poli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Josiane KNEUSS
Sierenzerstr. 15
4055 Basel



Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernebmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahme von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Stephanie Bürgler
Lindenweg 22
6345 Neuheim

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen nötrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

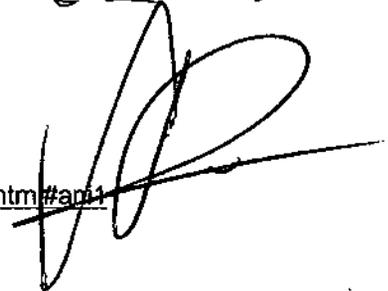
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

NEUCHÂTEAU, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

STEPHANIE BÜRGLER



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#art1>

Markus Baumister Obermorgen 1 Lampen ZH

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Laupen 9.7.20

(Name und Unterschrift)

Markus Baummeister



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bernard Challand
Sierenzerstr. 15

4055 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch



Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Basel, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Pascal Suter
Huggerwald 812
4245 Kleintüfel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahme von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Kleinlöchel, der 8 Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Pascal Suter



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Rosmarie Hammer
Oberseeburg 56
6006 Luzern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

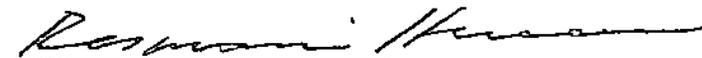
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Luzern, 8. Juli 2020

Rosmarie Hammer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Persönlich!

Susanna Russell
via Basodino 38
6690 Caviglioglio

An die
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Caviglioglio, 8.7.2020

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht. Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete «Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)»

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung² gemäss Art. 1 ist: ⁷«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen; b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu ver-

hindern oder einzudämmen; c. besonders gefährdete Personen zu schützen; d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.» Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...», (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von

zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit. Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen. Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die ¹⁵ «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber ¹⁶solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären. *Ja, nicht!*

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten. Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz ¹⁷in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt. ¹⁸

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht

erforderlich. Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volkrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist

unbegründet. Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a101>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹ Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zwei-

mal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist. Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern. . David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt. Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Caverio, 8.7.20 S. Russell

Ulrich Stadelmann
via Basodino 38
6690 Cavigno

Cavigno, 8.7.20

persönlich

An die
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht. Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «außerordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «außerordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)»

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1 ist: 7«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen; b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu ver-

hindern oder einzudämmen; c. besonders gefährdete Personen zu schützen; d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.» Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten peridelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden. !

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich. *Danke*

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle», wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...», (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von *Schreck!*

zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den rechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit. Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beauftragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen. Gemäss Art. 54 Epidemienengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemienengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die ¹⁵ «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht». Art. 6 des Epidemien-gesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, ¹⁶ über solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen. Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten. Art.

7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz ¹⁷ in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Abschlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standard-gemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt. ¹⁸

ist doch
gut
so!

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich. Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederauf-
flammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts be-
gegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden
Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-
19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es be-
steht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlich-
keit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die
aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck,
der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän
durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur
notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt),
sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölke-
rung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der
Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten
Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folg-
enden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet. Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte
Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch
«Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst
durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz
ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils
vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie
können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlament-
arischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen
Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt,
dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus
welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a101>
Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche
Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es
brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von
Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte
Demokratie wiederhergestellt wurde. Der Verlauf der Pandemie hat
auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals
geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung
für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die
Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reprodukt-
ionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen
sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten,
sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19
bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten
stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern
hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zwei-

Nein!

mal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schlechte Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind. Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist. Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt. Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Mit besorgten, aber
hoffnungsvollen Grüessen

U. Stadler
Cavigno, 8. 7. 2020

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Christiane B. 11
Huggewald 774
42/45 Klöntige!

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

E. Huggenwald, 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Christiane Bult



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Werner MEYER
Furrengasse 17
6004 Luzern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück - die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten - bis zu zwölf Mal mehr als während

⁹

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers - der Bundesversammlung - an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage - die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte - einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen - aus welchen Gründen auch immer - schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit

und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Root, 9. Juli 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Albisser', written in a cursive style.

Barbara Albisser

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück - die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten - bis zu zwölf Mal mehr als während

9

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers - der Bundesversammlung - an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage - die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte - einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen - aus welchen Gründen auch immer - schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

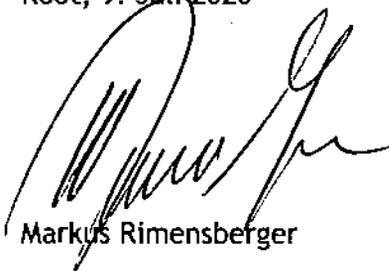
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit

und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Root, 9. Juli 2020



Markus Rimensberger

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Susanne Kaiser
Reichenstr. 4
5430 Wettingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum Wetzlingen 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Susanne Kaeser :

A handwritten signature in black ink. The first part of the signature, 'Sus', is enclosed in a large, hand-drawn oval. The full name 'Susanne Kaeser' is written in a cursive script.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Judith Hossli, Weinhaldestrasse 2, 8645 Jona

Einschreiben

**Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern**

Rapperswil-Jona, 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Rappaswil Jona, 7.7.2020

J. Homi

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Liebe Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.htm#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.htm#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat hereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Neunkirch 8. Juli 2020



i.V. E. Ventriglia

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Fred Lang
Lindenhofstrasse 7
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Jano 9, 7.20

Unterschrift

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'R' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wetzikon, 9. Juli 2020

Felix Schneider

Felix Schneider

Jacqueline Schneider

Jacqueline Schneider

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Priska Baumann
Hauptstrasse 95
9400 Rorschach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Rorschach 9.7.2020

Priska Baumann



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Karen Heieis
Bovelstrasse 4
7312 Pfäfers

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes u"ber die gesetzlichen Grundlagen fu"r Verordnungen des Bundesrates zur Bewa"ltigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung er"ffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage fu"r Notrecht zur Beka"mpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im Ma"rz erlassen hat, ist die Erkl"rung der «ausserordentlichen Lage» gem"ss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfu"gungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Sto"rungen der "offentlichen Ordnung oder der inneren oder "usseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die pr"ziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des U^{ber}tragungsrisikos und zur Bekä^{mp}fung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er ho^{rr}t dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Pfäfers, 8.7. 2020

(Name und Unterschrift)

Karen Herzig

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Keller Thomas
Kirchgasse 2
8353 Elgg

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.htm#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktdemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Elgg, 8.07.2020

Freundliche Grüsse

Thomas Keller

Thomas Keller


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

«a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Pro-

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

zent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcb1emai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163-BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Bronschhofen, 09.07.20

Helene Strebel Steg

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Heidi Fischer
Voltastrasse 3
6005 Luzern

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dahei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Luzern, den 9.7.2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Heidi Fischer', with a long horizontal flourish extending to the right.

Heidi Fischer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Christoph Herzog
Bahnweg 1
9465 Salez

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Saluz, 08. 07. 2020

(Name und Unterschrift)

Christoph Herzog

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Verena + Fritz Wenzinger
Langacherweg 10
5033 Buchs AG

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Buchs AG, 9. Juli 2020

Verena Wenzinger



Fritz Wenzinger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani:1>

Sharon Karnieli
Speicherstrasse 9
8500 Frauenfeld

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://icblemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Frauenfeld, 8. Juli 2020



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 8. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Jürg Abplanalp, Seefeldstr. 195, 8008 Zürich



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemaj.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

TL. Jachmer

Gadmer Reto

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcbtemai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

«Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den

die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹).
Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Maur, 08.07.2020



Christa Lorenzi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Colette Froehly
Edlethenstrasse 6c
4415 Lausen)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Lausen, 09.07.2020

Colette Fröhly



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Martine Froehly
Edletenstrasse 6c
4415 Lausen)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbare Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-just-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

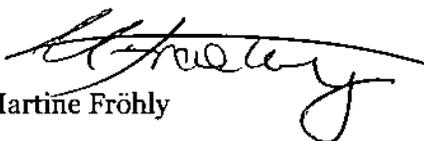
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Lausen, 09.07.2020


Martine Fröhly

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Pierre Froehly
Edletenstrasse 6c
4415 Lausen)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Lausen, 09.07.2020


Pierre Fröhly

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹² <https://jcblermai.github.io>

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

«Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den

die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹).
Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Maur, 08.07.2020



Emiliano Lorenzi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) *ZEINACH, 9.7.2020*

(Name und Unterschrift)

Jabine Wachtman Thurnherr
Wa. ———— R (

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Raymond Fröhly
Schwamendingenstrasse 54
8050 Zürich)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblem.ai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Lausen, 09.07.2020

Raymond Fröhly



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussions steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemay.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemienengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Blauen, 9. Juli 2020



Evelyn Graf Kotán



Csaba Kotán

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Uwe Schürmann
Feldblumesnstr. 19
8048 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Sceuario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheidung einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich 9.7.20



Uwe Schürmann

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Beatrice Vollrath
Feldblumesnstr. 19
8048 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

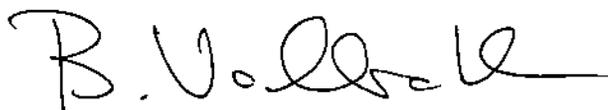
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich 9.7.20

Beatrice Vollrath



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Alexandra Widmer
Hinterdorf 34
5323 Rietheim

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Bülheim 9-7-2020

(Name und Unterschrift) A. Widmer
Alexandra Widmer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Silvia Koch
Piazzale Pietro Demarta 1
6986 Novaggio

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325-Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

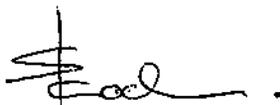
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Novaggio, 10.7.2020

(Name und Unterschrift)

KOCH SILVIA
PIAZZA DEMARCA 1
CP. 41



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Hans-Rudolf Stuber - Sena
Lätsch 16
7202 5445

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

7202 SAYS
Löttsch 16

9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Hans-Rudolf Studer - Senn

Hans-Rudolf Studer - Senn

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduziereu, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bülach, den 10.07.2020



(Hanspeter Zimmermann)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Esther Hill
Wilz
6443 Morschach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

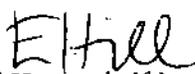
²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum 10.7.2020


(Name und Unterschrift)

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Sinnesberger Manuela
Dorfbach 2
5473 Gams

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Gams, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)

Sinnesberger Manuela

M. Sinnesberg

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Sandra Haus
Gesenweg 2
8498 Birmensdorf

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

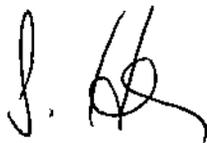
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Gnibsmil, 09.07.2020

(Name und Unterschrift)

Sandra Haus



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

(Adresse)

Franziska ~~Ma~~ Fahrni

8532 Warth

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der innereu oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «nieinand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern bat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleibende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Warth, 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

TRANZISKA FAHRNI
DORFSTR. 37
8532 Warth

F. Falsch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

(Adresse)

Notada Ryan
Hauptstrasse 34a
8532 Weiningen

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://fjcbflemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, bält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Weiningen, 10.7.20

(Name und Unterschrift)

Narada Ryant NR

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#an1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Brigit Spörmali
Im Harenbost 7
8125 Jolikerberg

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Jolikerberg 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Brigit Spachli

B. Spachli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 10. Juli 2020



Susanne Lienhard Kaiser



Andreas Kaiser

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-j/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Niedermelfenschwil, 09.07.2020



Willi Weibel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Karin Bucher
Marchwartstrasse 25
8038 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Jnni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen; «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

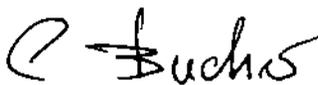
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 10. Juli 2020



Karin Bucher

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dahei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Rehstein, 09.07.2020

Michael Weber



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiheu indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundscha von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiheu und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Rebstein, 09.07.2020

Nadia Weber



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischen Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Niederhelfenschwil, 09.07.2020



Petra Weibel

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsriskos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Obereggen AI, 10. Juli 2020



Ursula Elbe-Jäggi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Cornelis Bockemühl
Albert Schweitzer-Strasse 10
4059 Basel

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen die folgenden Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

Zusammenfassung

Die Covid-19-Pandemie hat sich nicht im Entferntesten wie in den schlimmsten angedachten Szenarien ("Spanische Grippe") entwickelt. Es besteht somit kein Grund, das ausgerufene Notrecht über die vorgesehene Frist hinaus zu verlängern oder gar ein neues Gesetz zu erlassen, das viele Massnahmen des Notrechts dauerhaft festschreibt – schon gar mit Dringlichkeit.

Es darf auch nicht sein, dass in schwerwiegender Weise in die Selbstbestimmung des Bürgers eingreifende Regelungen (Stichwort: Impfblogatorium) auf dem Weg der vorgeschobenen Dringlichkeit am Bürger vorbei in die Gesetzgebung gedrückt wird. Wenn überhaupt müssen solche Gesetzesänderungen transparent kommuniziert, diskutiert und auf den dafür vorgesehenen demokratischen Entscheidungswegen verabschiedet werden. Dies

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

umso mehr als die Dringlichkeit im gegebenen Fall durch die Entwicklung der Pandemie keineswegs zu begründen ist.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren; Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-l/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.»

Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers - der

Bundesversammlung - an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage - die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte - einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen; falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen

Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Basel, 8.7.2020

(Name und Unterschrift)

C. Bockemühl

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

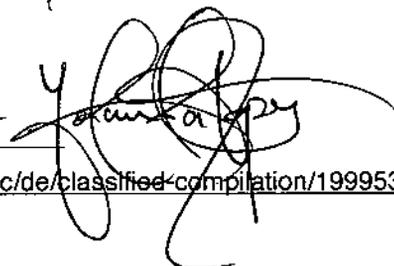
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

ZÜRICH, 01/07/2020

Name und Unterschrift

YOLANDA LOPEZ



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Voilmmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

Zürich, 9.7.2020

Name und Unterschrift

Andreas Häberli A. Häberli

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays-Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfbobligatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfbobligatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

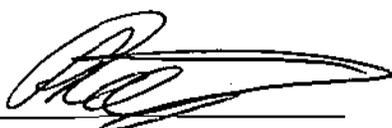
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Wallisellen, 9. Juli 2020

Stephan Rüeger



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Marko Caesar
Haubenstr. 26
3672 Oberdlessbach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzesammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippe-welle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht

8 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten - bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der no-

12 <https://jcbblemai.github.io>

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

rechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.htm#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.htm#a10>

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten - nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle - durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten. Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Oberdiessbach 09.07.2020

Marko Caesar



21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)
Kamm Weber
Gartenstrasse 9
4127 Birsfelden

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer ... «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbiemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten; zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Bitschelden, den 10. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

K. Weber

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Regina
R. WEISSMAN,
Unt. Dorfstr. 1A
5405 BADEN-DÄTTWIL
Tel. 056-493 77 08
Switzerland

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Baden-Dättwil, 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Regina Weissman



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

PAUL WEISSMAN
Untere Dorfstr. 1A
5405 Dättwil, AG

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemieggesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemieggesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Baden, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Paul We

PAUL WEISSMAN

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Melanie Meyer
Jungstrasse 18
4056 Basel

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblemai.github.io>

diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Basel, 10.7.2020

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Name und Unterschrift)

MELANIE MEYER

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Meyer', written in a cursive style.

Marc Meyer
Weingartweg 14
6205 Eich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchzuführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Eich 10. Juli 2020

Marc Meyer

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Wohlen, 10. Juli 2020

Konrad Steiner
(Adresse)
Schaufelacker 19
3033 Wohlen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemic) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://fjcbiemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminde rung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel heseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleibende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (genäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

(Name und Unterschrift)

Wohlen b. Bern 10. Juli 2020



Konrad Steiner
Schaufelacker 19
3033 Wohlen

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

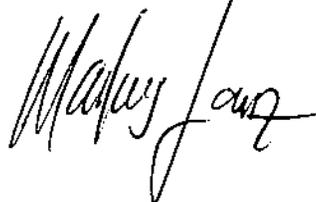
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Domach 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift) Lanz Markus



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Nicola Kurt
Dorfbach 2
9473 Gams

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

– 1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ansprechen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleibende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenteu Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksameu medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

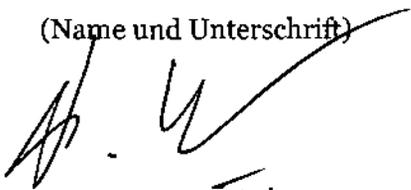
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Gams 09.07.2020

(Name und Unterschrift)


Kurt Vordell

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Susanne Portner
Industriestr. 16
8500 Frauenfeld

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Frauenfeld, 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Susanne Portner


²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Kathryn Strimer
Holzwiesstrasse 35
8645 Jona

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht hegeget werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemai.github.io>

zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen,

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten; dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Jona, 10. Juli 2020

Kathryn Strimer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Strimer', with a long horizontal line extending to the right.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/m/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

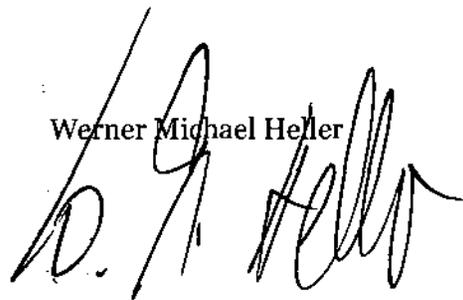
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schüpfheim, 10. Juli 2020

Rahel Heller-Schmid



Werner Michael Heller



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Maria Patrizia Schmidweber
Bahnhofstrasse 10
8274 Tägerwilen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verbinden kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Tägerwilen, 10.07.2020

(Name und Unterschrift)

Schmidweber H.P.

H.P. Schmidweber

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Regina Imfeld
Owenweg 20
8038 Zürich

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» (1) teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» (2) mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes (3) und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung (4), der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452) (5): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

(1) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a41>

(2) <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

(3) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a73>

(4) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a1854>

(5) <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt. (6) Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1((7) ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr). Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 8Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik (10)). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

(6) <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.63742835.html>

(7) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

(8) https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx/download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

(9) <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(10) <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html#10>

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.(11)

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» (12) angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

(11) <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

(12) <https://jcblemaj.github.io>

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV (13) sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes (14) schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes (15) sind es die Kantone und nicht der Bund, die „Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht.“

Art. 6 des Epidemiengesetzes (16) (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

(13) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

(14) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

(15) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

(16) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne „Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.“ Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volkstent-scheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständli-chen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des „Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte“ (17), in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, „niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden“. Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, „Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel“ vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftli-chen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 (18) angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

(17) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

(18) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch „Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben“, sog. „Sekundärmassnahmen“. Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde. (19)

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um „Fallzahlen“.

Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 (20) zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie „Epidemie“ oder „Krankheitserreger“, die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem „new normal“ führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

(19) David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

<https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/>

vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/

45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

(20) <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel) (21). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 11. Juli 2020



Regina Imfeld

(21) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Rita Borer
Milchbuckstrasse 14
8057 Zürich

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶ Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu würde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbplemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984 und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

10. Juni 2020

(Name und Unterschrift)

Rita Borer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Urs Mantel
Riegelweidstrasse 21
8841 Gross

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-
EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in
anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung
bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie
weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500
liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung
der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen
Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche
Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen
Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und
lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur
Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege
und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der
Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78
Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die
höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings
nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen
wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller
Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018,

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemal.github.io>

Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon anzugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum

foc, 9.7.2020

Unterschrift



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Corinna Mantel
Riegelweidstrasse 21
8841 Gross

Einschreiben

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018,

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog.

«Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum *Gross, 9.7.2020*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Gross', written in a cursive style.

Unterschrift

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Markus Schneider
Untere Ifangstr. 8
8215 Hallau

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort und Datum Hallau, 9. Juli 2020,

Name Markns Schneider

Unterschrift



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

J. Furness
Hauptstr. 16f
8272 Ermatingen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1⁷ ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://cblamai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen hleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Ermatingen, 9.7.2020

(Name und Unterschrift) Jacqueline Furness



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spauische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/ml/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

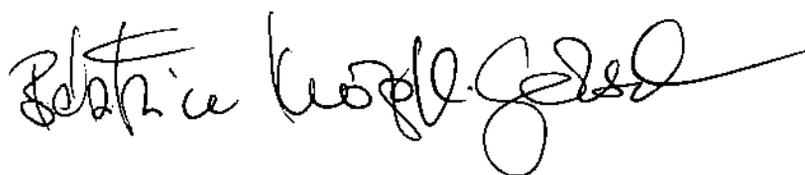
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Uetligen, 9. Juli 2020



Béatrice Knöpfli Gertsch

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Poland Gisiger
Bergfeldstr. 10
3032 Hinterkoppelen

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemienengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemienengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Hinter-Kappelen 8. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



Roland

Roland Gisiger

med. prakt

3018 Bern

Bümplizstr. 105

Tel 031 992 65 84 Fax 031 991 51 44

EAN 7601000102195

P 1850.02

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schntz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bremgarten, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Bruno Kirkhofer



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#anj1>

Ruth Bigler
Turmhölzweg 30
3173 Oberwangen

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

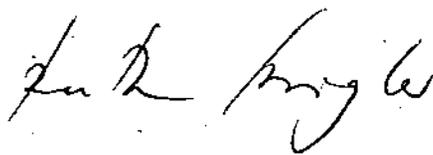
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ruth Bigler



Oberwangen, 9.7.20

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

U. SPYCHER SUMI
LÄSEMATTSTR. 4
3770 ZHUSIMMEN

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://fjcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Zürich, 10.7.2020

(Name und Unterschrift)

URSULA STYCHER SUMI

U. Stycher Sumi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Von

A. Kühne, Dorneustr. 2
8305 Dietlikon

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angabe des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts gehäht, sondern nur angedeutet: «Kaun einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum ändern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum *Dietlikon, 8. Juli 2020*

A. Kühne

(Name und Unterschrift) *Dr. Andreas Kühne*

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Daniel Hinni
Reussblickstrasse 2
8966 Oberwil-Lieli

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Oberwil-Lieli, 10.07.2020

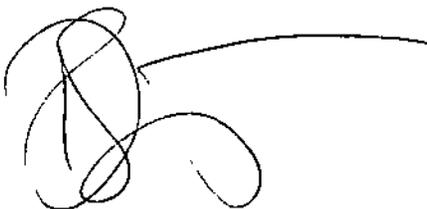
Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Beiliegend finden Sie meine Stellungnahme zur **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

Freundliche Grüsse

Daniel Hinni

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Hieraus stellen sich bei mir also folgende Fragen:

Schauen Sie sich die Zahlen gut an – insbesondere die aus dem Jahr 2017 und 2015
Auch in diesen Jahren, gab es Übersterblichkeit die Nahe an SARS-CoV-2 herankommt.

Wurde deswegen die ganze Wirtschaft lahmgelegt?

Antwort: Nein

Wieso stützt sich der Bundesrat zur Entscheidungshilfe auf umliegende Länder und insbesondere auf die WHO ab?

Vermutung: Der Bundesrat hat anstelle des gesunden Menschenverstandes entschieden, mit dem Strom zu schwimmen

Wieso hat das BAG entschieden, in Zukunft keine normalen Grippefällen mehr zu veröffentlichen?

Vermutung: Man hat Angst, das Gesicht zu verlieren

Wie geht es also in Zukunft weiter?

Befürchtung: Der Bundesrat könnte alle paar Jahre einen Lockdown durchführen

Beiliegend finden Sie einen Auszug der wöchentlichen Todesfälle aus dem Jahr 1983, 2003, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

Laufende Erfassung der Todesfälle

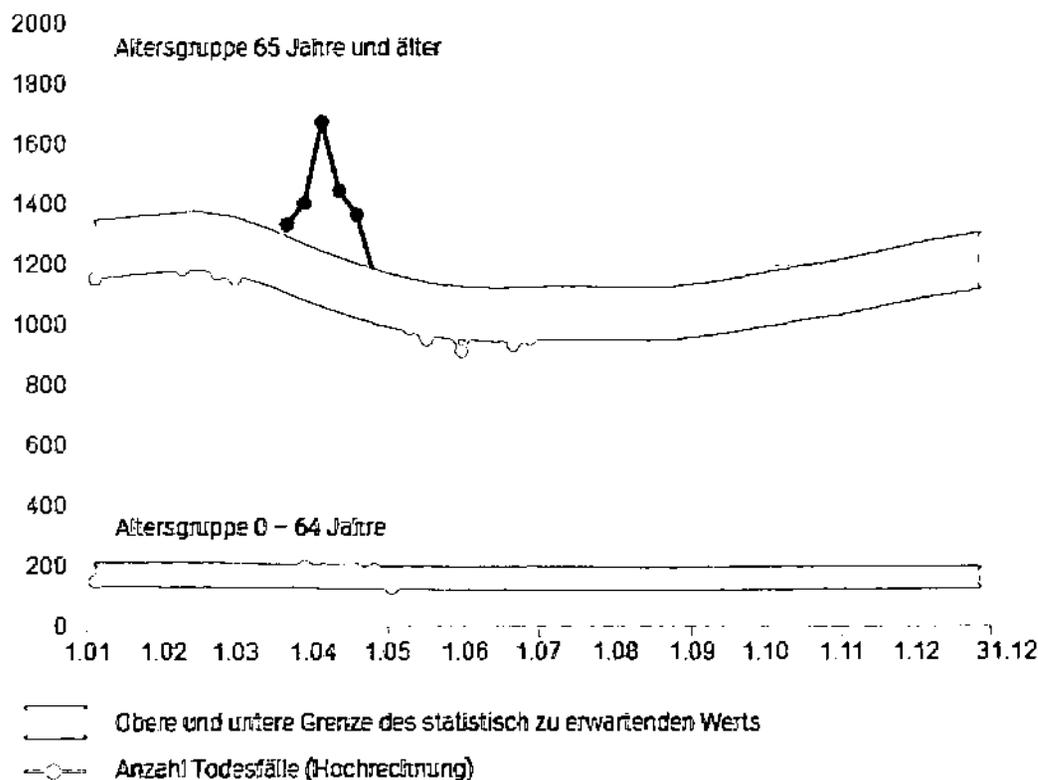
Die Zahl der gemeldeten Todesfälle liegt zurzeit innerhalb der Grenzen des statistisch zu erwartenden Werts. Vom 16.3 (Woche 12) bis 19.4. (Woche 16) war in der Schweiz aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie eine statistisch signifikante Übersterblichkeit zu beobachten. In Woche 14 zwischen 30. März und 5. April starben 39% mehr Personen als erwartet. Die Übersterblichkeit entwickelte sich nicht in allen Regionen der Schweiz gleich, siehe [hier](#). Bitte beachten Sie zudem die methodologischen Hinweise weiter unten.

Quelle:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen.html>

Wöchentliche Todesfälle 2020

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche

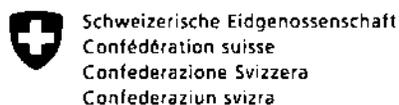


Die Anzahl Todesfälle wird anhand der bis zum Vortag gemeldeten Fälle für die aktuelle Periode hochgerechnet, unter Berücksichtigung der zeitlichen Verzögerung für die Erstattung einer Meldung

Quelle: BFS – Todesursachenstatistik

© BFS 2020

Stand der Datenbank: 07.07.2020

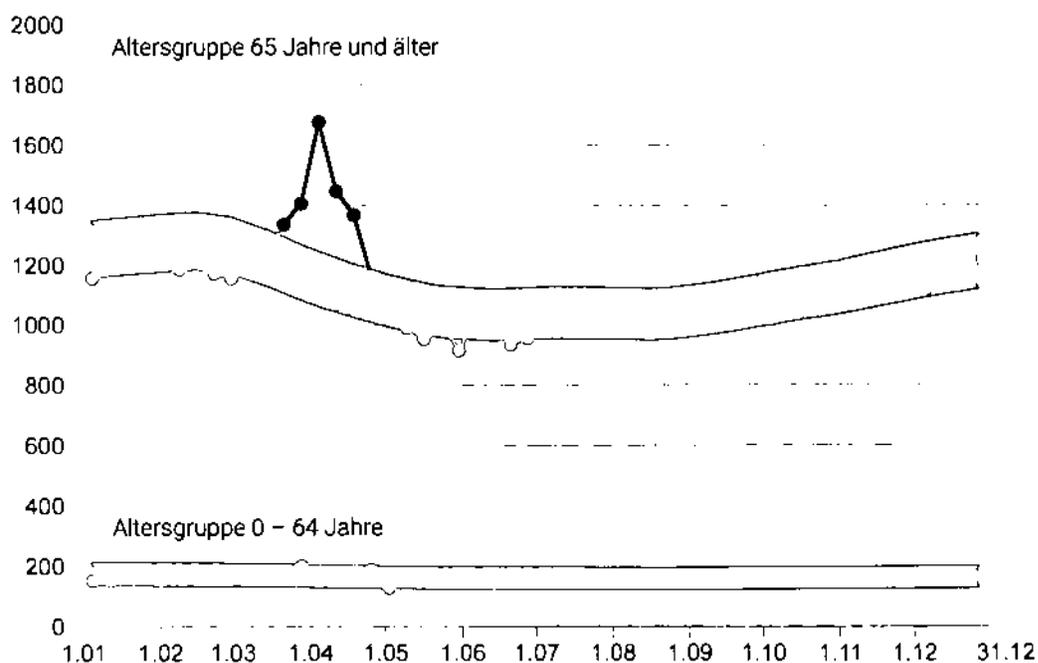


Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle, 2020

Wöchentliche Todesfälle 2020

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche



Obere und untere Grenze des statistisch zu erwartenden Werts

Anzahl Todesfälle (Hochrechnung)

Die Anzahl Todesfälle wird anhand der bis zum Vortag gemeldeten Fälle für die aktuelle Periode hochgerechnet, unter Berücksichtigung der zeitlichen Verzögerung für die Erstattung einer Meldung

Quelle: BFS – Todesursachenstatistik

© BFS 2020

Stand der Datenbank: 07.07.2020

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

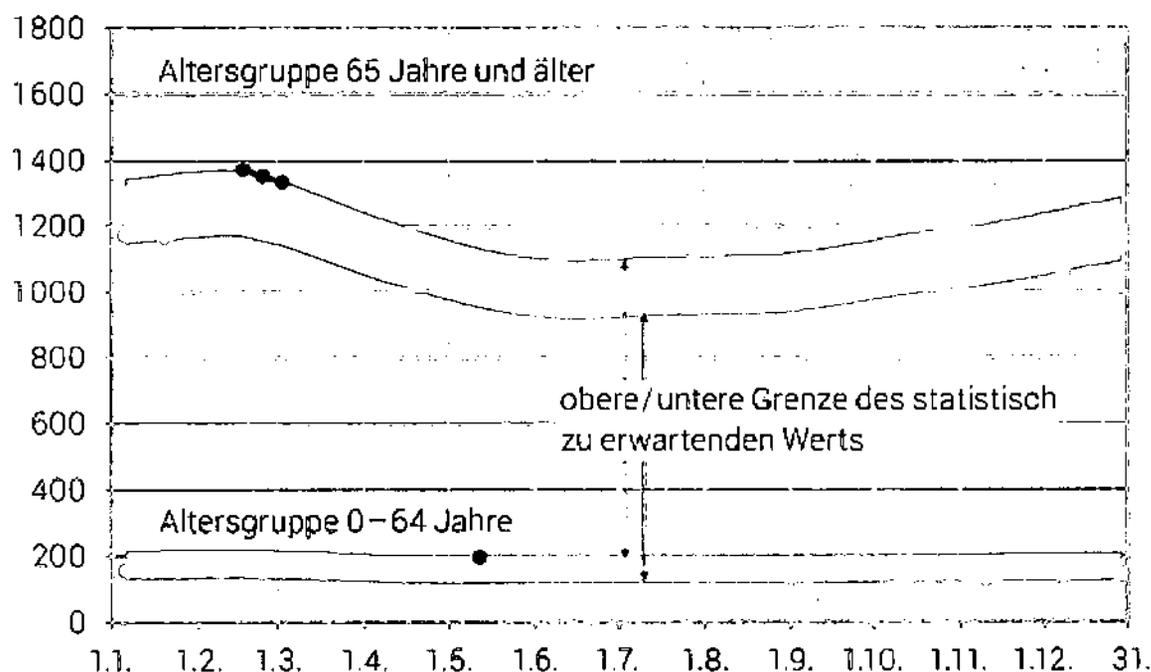
Typ

Diagramm

Wöchentliche Todesfälle 2019

Wöchentliche Todesfälle 2019

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche



Stand der Datenbank: 18.2.2020

Quelle: BFS – Todesursachenstatistik

© BFS 2020

 Download Grafik (PNG, 148 kB)

 Download Grafik (PDF, 552 kB)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

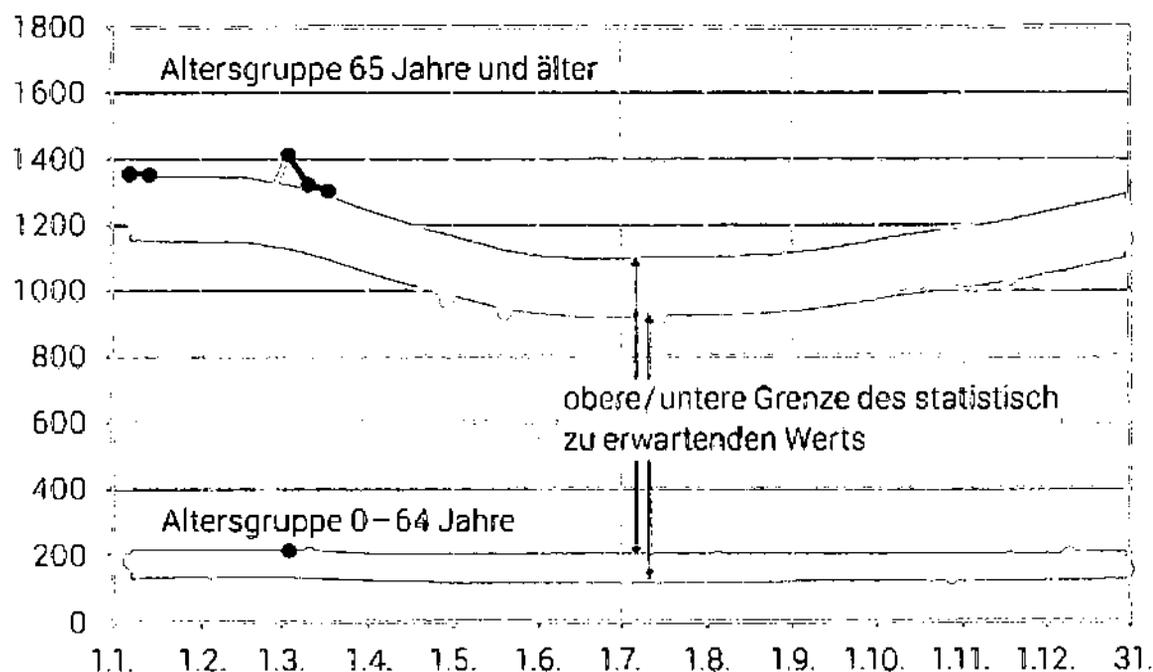
Veröffentlicht am

19.02.2020

Wöchentliche Todesfälle 2018

Wöchentliche Todesfälle 2018

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche



Stand der Datenbank: 19.02.2019

Quelle: BFS – Todesursachenstatistik

© BFS 2019

 [Download Grafik \(PNG, 147 kB\)](#)

 [Download Grafik \(PDF, 435 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

19.02.2019



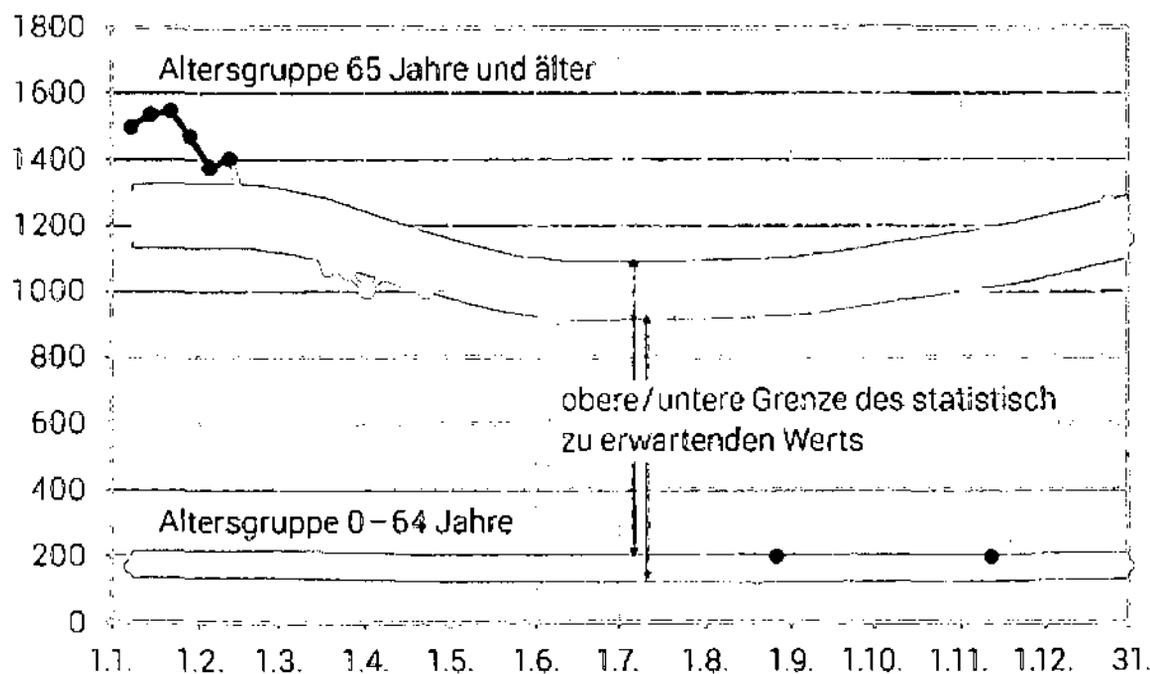
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2017

Wöchentliche Todesfälle 2017

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche



Stand der Datenbank: 13.02.2018

Quelle: BFS - Todesursachenstatistik

© BFS 2018

[Download Grafik \(PNG, 144 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 323 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

14.02.2018

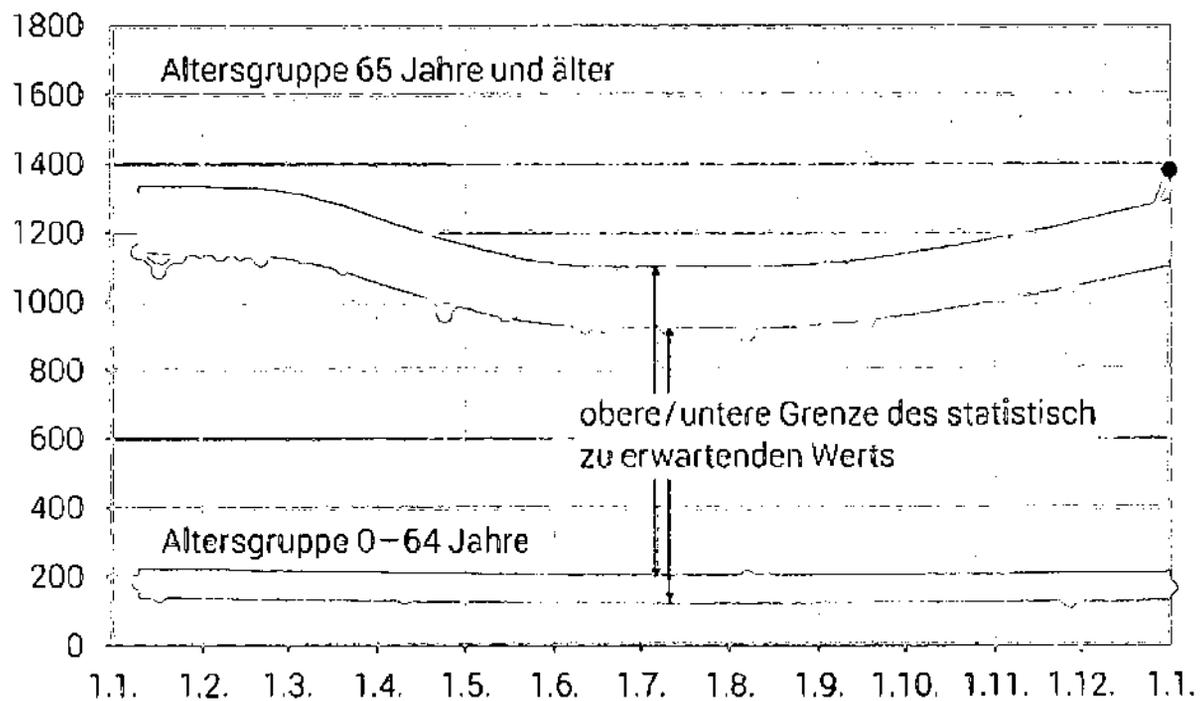


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2016

Wöchentliche Zahl der Todesfälle 2016



Stand der Datenbank: 14.02.2017

Quelle: BFS – Todesursachenstatistik

© BFS 2017

[Download Grafik \(PNG, 145 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 163 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

15.02.2017

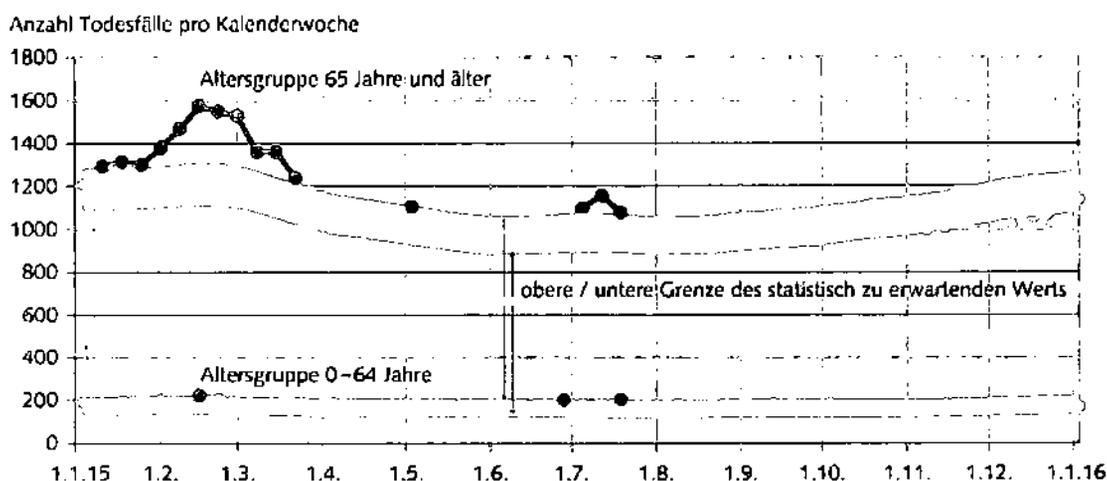


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2015

Erfassung der Todesfälle im Jahr 2015



Quelle: BFS – Todesursachenstatistik. Stand der Datenbank: 23.02.2016

© BFS, Neuchâtel 2016

[Download Grafik \(PNG, 141 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 43 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

23.02.2016

Dargestellter Zeitraum

29.12.2014-3.1.2016

Herausgeber

Bundesamt für
Statistik

Thema

Gesundheit

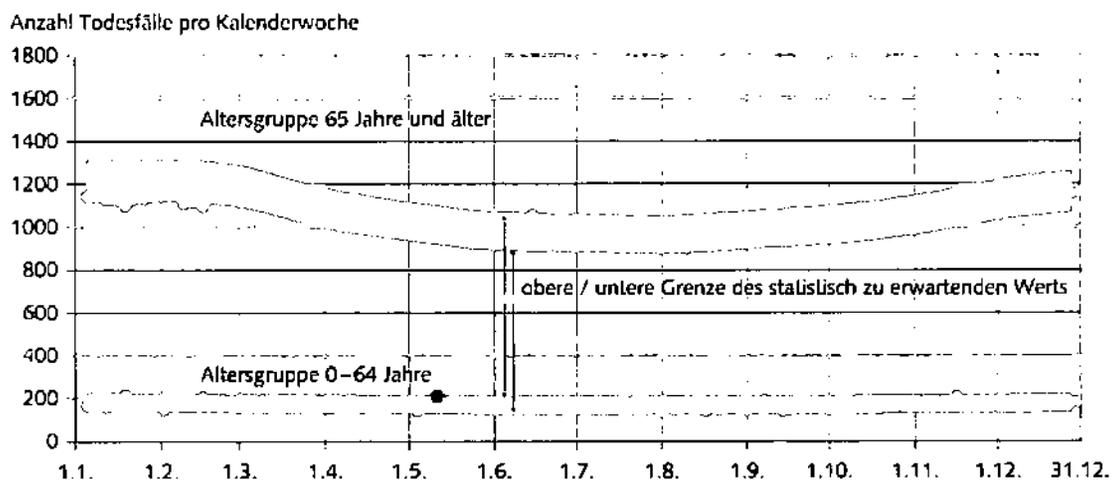


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2014

Erfassung der Todesfälle im Jahr 2014



Quelle: BFS - Todesursachenstatistik. Stand der Datenbank: 24.04.2015

© BFS, Neuchâtel 2015

[Download Grafik \(PNG, 134 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 225 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

11.05.2015

Dargestellter Zeitraum

30.12.2013-28.12.2014

Herausgeber

Bundesamt für
Statistik

Thema

Gesundheit

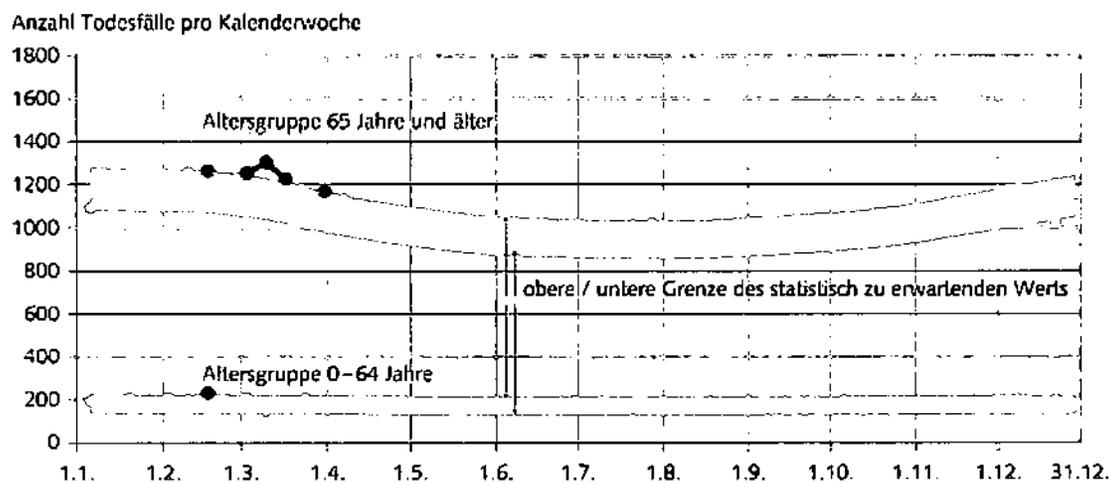


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2013

Erfassung der Todesfälle im Jahr 2013



Quelle: BFS - Todesursachenstatistik. Stand der Datenbank: 24.04.2015

© BFS, Neuchâtel 2015

Download Grafik (PNG, 134 kB)

Download Grafik (PDF, 229 kB)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

11.05.2015

Dargestellter Zeitraum

31.12.2012-29.12.2013

Herausgeber

Bundesamt für
Statistik

Thema

Gesundheit



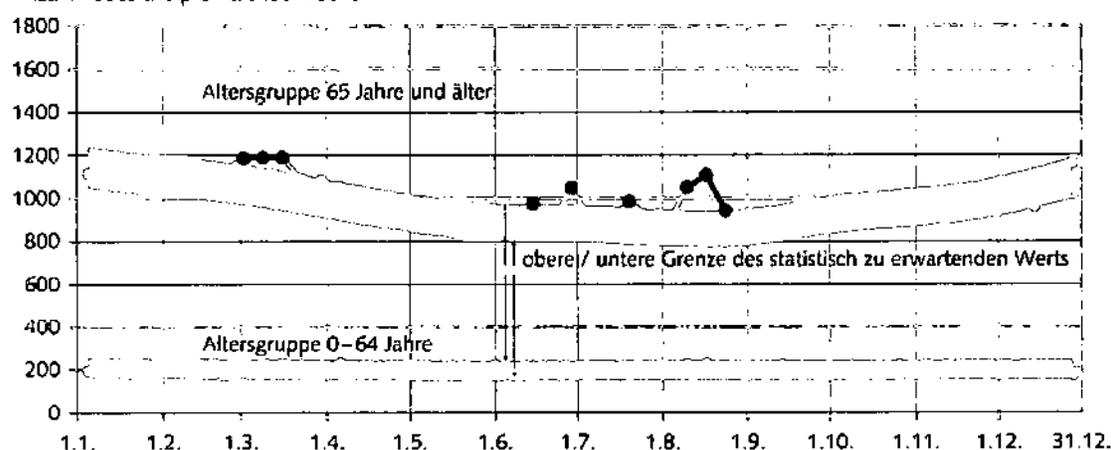
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 2003

Erfassung der Todesfälle im Jahr 2003

Anzahl Todesfälle pro Kalenderwoche



Quelle: BFS - Todesursachenstatistik. Stand der Datenbank: 20.08.2015

© BFS, Neuchâtel 2015

[Download Grafik \(PNG, 137 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 241 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

01.05.2015

Dargestellter Zeitraum

30.12.2002-28.12.2003

Herausgeber

Bundesamt für
Statistik

Thema

Gesundheit

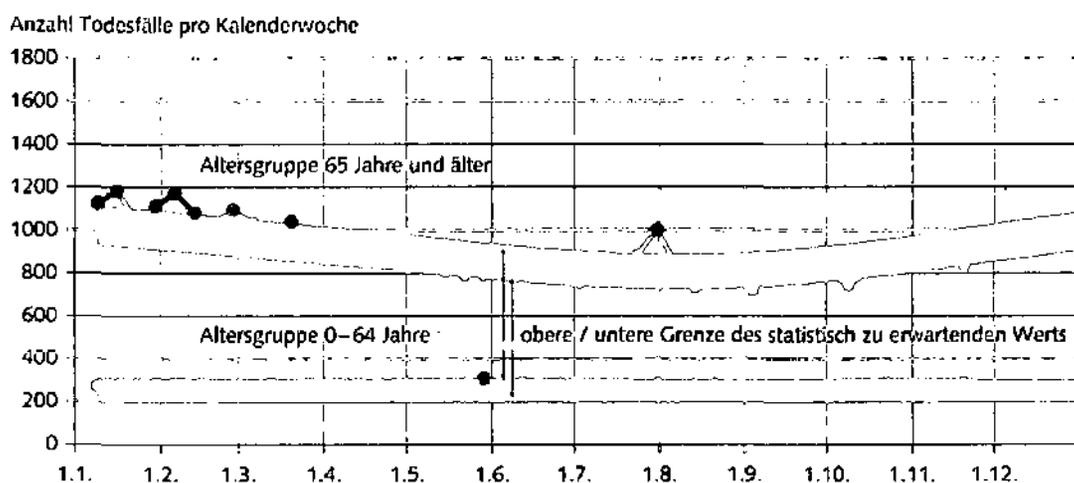


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik

Wöchentliche Todesfälle 1983

Erfassung der Todesfälle im Jahr 1983



Quelle: BFS - Todesursachenstatistik. Stand der Datenbank: 20.08.2015

© BFS, Neuchâtel 2015

[Download Grafik \(PNG, 134 kB\)](#)

[Download Grafik \(PDF, 242 kB\)](#)

Sprache

DE

Weitere Sprachen

[FR](#), [IT](#), [EN](#)

Typ

Diagramm

Veröffentlicht am

01.05.2015

Dargestellter Zeitraum

3.1.1983-1.1.1984

Herausgeber

Bundesamt für
Statistik

Thema

Gesundheit

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnissen angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://icblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernebmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaub von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, welches sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

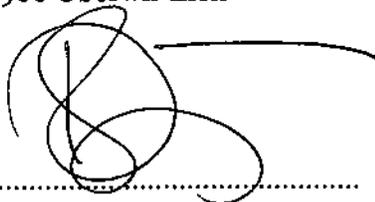
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Oberwil-Lieli, 10.07.2020

Daniel Hinni
Reussblickstrasse 2
8966 Oberwil-Lieli



.....
Daniel Hinni

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse) Manuue Schmitter-Neid
Schönauweg 7
3007 Bern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgereichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Veruehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Per, 9. 7. 2020

(Name und Unterschrift)

Marilou Schmitter



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Christoph Schmiter
Schönhausergasse 4
3007 Bern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unuötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Bern, 10.7.20

(Name und Unterschrift)

Christoph Schmitte



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Judith Barbicli
Sandruinsstr. 66
3007 Bern

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcbflemal.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kautone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Bern, 9.7.20

(Name und Unterschrift) JUDITH BÄRTSCHI

Judith Bärtschi

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse) O. Erb
Muhlerain 4
4950 Hn Hwil

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen in Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://his-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Amstwil 9. Juli 2020

(Name und Unterschrift)



Dorothée Schuler

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#art1>

EINSCHREIBEN

Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern

Christina Spänhauer und Thomas Hirsbrunner,
Hof Marchstein, 2827 Schelten
Tel.: 032 438 89 06

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teilen wir Ihnen unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

EINSCHREIBEN

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

EINSCHREIBEN

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblemail.github.io>

EINSCHREIBEN

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

EINSCHREIBEN

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

EINSCHREIBEN

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

EINSCHREIBEN

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschaue von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz
https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

EINSCHREIBEN

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

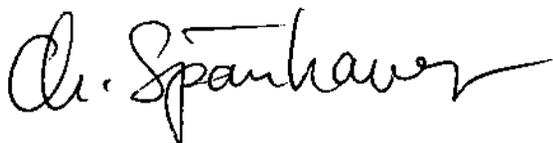
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schelten, den 9. Juli 2020

Christina Spänhauer



Thomas Hirsbrunner



²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

H. + C. Blokland
Fehrenweg 156
4204 Himmelried

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

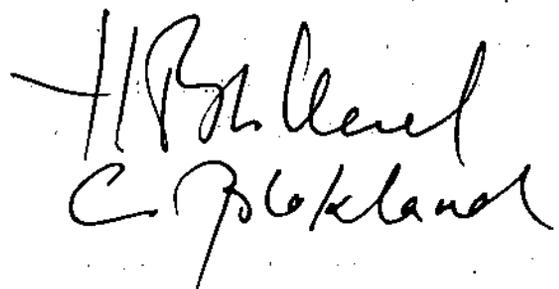
Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) 10.07.2020, Himmelried

(Name und Unterschrift)

Hendrik Blokland
Claudia Blokland

Handwritten signatures of Hendrik and Claudia Blokland. The signature of Hendrik Blokland is written in a cursive style, and the signature of Claudia Blokland is written in a similar cursive style.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Heike Gerling Moraschetti
 Dipl. Ing. Arch.
 Mutschellenstr. 36
 8002 Zürich

EINSCHREIBEN
 Schweizerische Bundeskanzlei
 Rechtsdienst
 Bundeshaus West
 3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret

Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes eröffnet. Gerne nutze ich die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend komme ich zu folgenden Schlüssen:

- (1) Die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung sind nicht gegeben, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (2) Unabhängig von der Frage der Dringlichkeit besteht kein zusätzlicher Regelungsbedarf. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form ist nicht einzutreten, da es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Im Falle seiner inhaltlichen Beratung sind die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Ich empfehle daher der Bundesversammlung

- A) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- B) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- C) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes: eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung meiner Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wieder-gutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammen-hang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzuma-chende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich er-klärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die **Beweispflicht**, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebote-nen Beweispflichten während der Corona-Krise noch seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnah-men überhaupt noch nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidun-gen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Fami-lienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnah-men ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Sou-veränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine ei-gene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitli-chen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt. Ausgewiesene Experten wie etwa etwa Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Pü-schel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und weitere - einige fachlich relevante Positionen zum Umgang mit der Corona-Krise finden Sie hier¹ - hätten längst in die Entscheidungsfindungen des Bundesrates mit einbezogen werden müssen. Stattdessen kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnah-men. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament dringendst korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentli-cher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszu-schliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit an-fangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. So notiert das BAG am heutigen 9. Juli 2020 trotz der zuletzt massiv forcierten Testungen für die letzten 7 Tage für die gesamte Schweiz und Liechten-stein pro 100'000 Einwohner: 6 „laborbestätigte Fälle“, 0.1 Hospitalisationen und 0 Todesfälle. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedro-hung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehm-bar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zu-rückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und ver-storbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getes-tete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Darstellungsweise wird der effektiven Bedrohungs-lage durch COVID-19 aus verschiedenen Gründen nicht gerecht:

1. Die Anzahl positiv getesteter Personen hängt von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen stetig erhöht worden, während „steigende Fallzahlen“ ver-kündet werden. **Setzt man jedoch die Zahl der positiven Testergebnisse jeweils ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, son-**

¹ http://blauerbote.com/wp-content/uploads/2020/05/corona_250_expertenstimmen.pdf

dem ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass «steigende Fallzahlen» propagiert werden. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse, die über den tatsächlichen Gesundheitszustand der Getesteten nichts aussagen.²

2. **Die verwendeten wurden Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert und sind somit als Grundlage einer politischen Entscheidungsfindung ungeeignet.** Ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten³. Epidemiologische Einschätzungen der Lage und entsprechende politische Entscheidungen müssen aber auf seriösen wissenschaftlichen Kriterien basieren: Es ist nicht akzeptabel, hochgradig unsichere Daten aus einem nicht validierten Test als Grundlage zu nutzen, um so weitreichende politischer Entscheidungen, wie eine Inkraftsetzung von Notrecht oder gar dessen Überführung in Bundesrecht daraus abzuleiten.

Details zur Untauglichkeit der PCR-Tests erläutert das hier verlinkte Interview⁴; es ist relevant sowohl aufgrund der besonderen fachlichen Expertise, als auch wegen der umfassenden epidemiologischen und gesundheitspolitischen Erfahrung des Interviewten. In diesem Zusammenhang können auch die von ihm aufgezeigten Parallelen von heute zur Schweinegrippe-Pandemie 2009 für die Bundesversammlung bei ihrer Entscheidungsfindung zum COVID-19-Gesetz hilfreich sein.

3. Die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen ist mittlerweile statistisch so tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen. Ausserdem wächst infolge der Ungenauigkeit der Tests mit deren relativ häufigen Falsch-Positiv-Ergebnissen bei zugleich tiefen Zahlen tatsächlicher Krankheitsfälle aber die Gefahr einer „Laborpandemie“ - einer nur noch fiktiven, rein statistischen Pandemie. Der promovierte Mathematiker Dr. Klaus Pfaffelmoser fasst dies wie folgt zusammen: **„Die Zahlenwerte, nach denen über Öffnung oder Schließung des öffentlichen Lebens entschieden wird, verlieren an Aussagekraft, je geringer die Anzahl der Infizierten ist. Auch ohne einen einzigen neuen Infizierten würden allein aufgrund der Fehlerquote des Tests tausende neue „Fälle“ gemeldet. Werden die derzeit verwendeten Kriterien nicht geändert, kann die Pandemie - scheinbar - endlos anhalten. (...)“**⁵ Umso schwerer wiegt die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Schweizerischen Volk, die Grundlagen und Konsequenzen des bisherigen wie künftigen Vorgehens nochmals kritisch zu überprüfen.
4. Es gibt erprobte, nebenwirkungsfreie Therapiemethoden gegen Atemwegserkrankungen und eine stetig sich weiterentwickelnde ärztliche Expertise; bemerkenswerte Fortschritte auch in Bezug auf COVID-19, so dass auch die künftigen alljährlichen Grippewellen sicher ohne Notrechtsgesetz unter Kontrolle zu bringen sein werden.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner

2 siehe z.B. den Bericht der Verteidigung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79793.html> gemäss dem 11828 Rekruten und Kader getestet wurden, davon 0.3% Coronapositiv, aber alle kerngesund! Was für eine Farce!

3 <https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2].

4 <https://www.radiomuenchen.net/podcast-archiv/radiomuenchen-themen/2013-04-04-17-32-41/1817-covid-19-test-ist-unspezifisch-dr-wolfgang-wodarg.html>

5 <https://multipolar-magazin.de/artikel/warum-die-pandemie-nicht-endet>

Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Das Arbeitsergebnis einer Katastrophenschutz-Abteilung des Deutschen Bundesinnenministeriums lautete: **Die Covid-19-Pandemie ist ein Fehlalarm gewesen.**⁶ Es gibt keine Rechtfertigung für die einschneidenden Massnahmen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit des COVID-19-Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, welche nicht wiedergutzumachenden Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde.

Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung). Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“⁷. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

6 <https://www.tichyseinblick.de/daily-es-entials/exklusiv-auf-te-ein-vorwurf-koennte-lauten-der-staat-hat-sich-in-der-coronakrise-als-einer-der-groessten-fake-news-produzenten-erwiesen/>

7 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerten und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des European Centre for Disease Prevention and Control aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden in der Schweiz so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- Art. 2 Abs. 3 lit. g betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- Art. 2 Abs. 3 lit. h betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- Art. 2 Abs. 3 lit. i betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in

die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- Art. 2 Abs. 3 lit. j betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- Art. 2 Abs. 6 betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bhakdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachte ich als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehle ich das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von: Heike Gerling Moraschetti, Dipl. Ing. Arch.

Ort, Datum: Zürich, 9. Juli 2020

Unterschrift:



Heike Gerling Moraschetti

EINSCHREIBEN

Johannes & Susanne Zweifel

Weiherweg 12

2554 Meinisberg

Meinisberg, 10. Juli 2020

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Vorausschickend erlauben wir uns die Bemerkung, dass uns die äusserst kurze Vernehmlassungsfrist extrem stört.

Zusammenfassend kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen:

- (1)** Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2)** Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3)** Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir erwarten daher von der Bundesversammlung, dass

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit **nicht einzutreten sei**, resp. die Dringlichkeit sei abzulehnen;
- (II) **Eventualantrag** bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit **vollständig abzulehnen sei**;
- (III) **Eventualantrag** bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine **umfassende Überarbeitung oder Anpassung** des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen sei.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht.

Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach

vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr mehr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 18S Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“ (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 18S Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.
Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in

Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang**

mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (*Nulla poena sine lege*). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

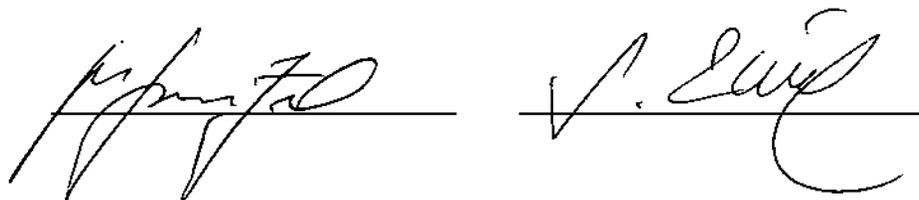
Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, **im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

Das Gesetz beinhaltet Teile, die **verfassungswidrig** sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen **unverhältnismässig negative Auswirkungen** haben.

Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von: Johannes und Susanne Zweifel, Weiherweg 12, 2554 Meisberg

Unterschrift:



Jolanda Kägi
Stationsstrasse 29
3626 Hünibach

Einschreiben
Bundeskanzlei
Rechtsdienst
3003 Bern
recht@bk.admin.ch

Hünibach, den 9. Juli 2020

Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»¹ teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»² mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes³ und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)⁵: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.⁶

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.⁸ Das entspricht einem Anteil von 0,22

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

⁸ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik⁹). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik¹⁰). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.¹¹

4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»¹² angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

¹² <https://jcblermaj.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.

Gemäss Art. 170 BV¹³ sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes¹⁴ schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

¹³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes¹⁵ sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes¹⁶ (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

¹⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»¹⁷, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2¹⁸ angezeigt.

9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.¹⁹

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020²⁰ zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

¹⁹ David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

²⁰ <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel²¹). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hünibach, den 9. Juli 2020

Jolanda Kigi

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von:

Haller Martin

[Name/Organisation]

[Zusatz]

Chlederenweg 52

[Adresse]

4112 Bättwil

[PLZ/Ort]

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um

keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr mehr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fartzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche*

Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der

¹ Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden:

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der

grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von
der Vereinigung:

Ort:

4112 Bättwil

Datum:

10.07.2020

Unterschrift(en):



Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von:

Jolanda Himmer

[Name/Organisation]

[Zusatz]

Chlederenweg 52

[Adresse]

4112 Betschwanden

[PLZ/Ort]

EINSCHREIBEN

An die
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1.) Zu Schlussfolgerung 1

Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um

keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr mehr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

2.) Zu Schlussfolgerung 2:

Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche*

Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“¹. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, https://t.me/uncut_news/12181)

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekanntem Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der

¹ Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

3.) Zu Schlussfolgerung 3

Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

Zu streichende Teile: Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der

grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

• **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art. 8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

• **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von
der Vereinigung:

Ort:

4112 Bättwil

Datum:

10. Juli 2020

Unterschrift(en):

J. Kimmmer

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Jolanda Kimmmer

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in